

XIX legislatura

Dossier del Servizio Studi

Minori stranieri non
accompagnati.

L'esperienza in Francia,
Germania, Grecia e
Spagna

novembre 2023
n. 189



servizio studi del Senato

ufficio ricerche sulla legislazione
comparata e per le relazioni con il
C.E.R.D.P.



SERVIZIO STUDI
TEL. 066706-2451
studi1@senato.it

I dossier del Servizio studi sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. I testi e i contenuti normativi ufficiali sono solo quelli risultanti dagli atti parlamentari. Il Senato della Repubblica declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

INDICE

PREMESSA	5
FRANCIA	7
GERMANIA	13
GRECIA	19
SPAGNA	35

PREMESSA

Negli ultimi anni si è registrato nell'Unione Europea un significativo incremento della pressione migratoria, nell'ambito della quale è stata posta specifica attenzione alla presenza di minori non accompagnati.

In conformità con la [Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea](#)¹, la [Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo](#) del 1989² e la [Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali](#), le istituzioni europee hanno più volte richiamato l'attenzione sulla necessità di una protezione specifica e adeguata per i minori in generale, e nello specifico per i minori non accompagnati.

La **definizione** è recata dall'art. 2, lett. e), della [direttiva 2013/33/UE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, ove il «minore non accompagnato» è il minore che entri nel territorio degli Stati membri senza essere accompagnato da un adulto che ne sia responsabile per legge o per prassi dello Stato membro interessato, fino a quando non sia effettivamente affidato a un tale adulto; il termine include il minore che viene abbandonato dopo essere entrato nel territorio degli Stati membri.

La rilevazione del fenomeno non è ancora uniforme a livello europeo e non sono disponibili quindi statistiche fruibili ai fini comparativi (riferiti agli ingressi o alle presenze). Unica eccezione è il gruppo dei richiedenti asilo considerati essere minori non accompagnati, per i quali rileva è disponibile il dato nei diversi paesi europei (*cfr.* tabella seguente):

Numero di richiedenti asilo considerati essere MNA

IT	TIME	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
GEO									
Germany		22 255	35 935	9 085	4 085	2 690	2 230	3 250	7 275
Greece		420	2 350	2 455	2 640	3 330	2 800	2 275	2 875
Spain		25	30	20	75	100	45	45	95
France		320	475	590	740	755	650	880	1 000
Italy		4 070	6 020	10 005	3 885	660	520	1 495	1 655

Fonte: [Eurostat](#)

¹ L'articolo 24 della Carta dei diritti fondamentali stabilisce il diritto dei minori: alla protezione e alle cure necessarie per il loro benessere; a esprimere liberamente la propria opinione e a che questa venga presa in considerazione sulle questioni che li riguardano in funzione della loro età e della loro maturità; a intrattenere regolarmente relazioni personali e contatti diretti con i due genitori, salvo qualora ciò sia contrario al loro interesse.

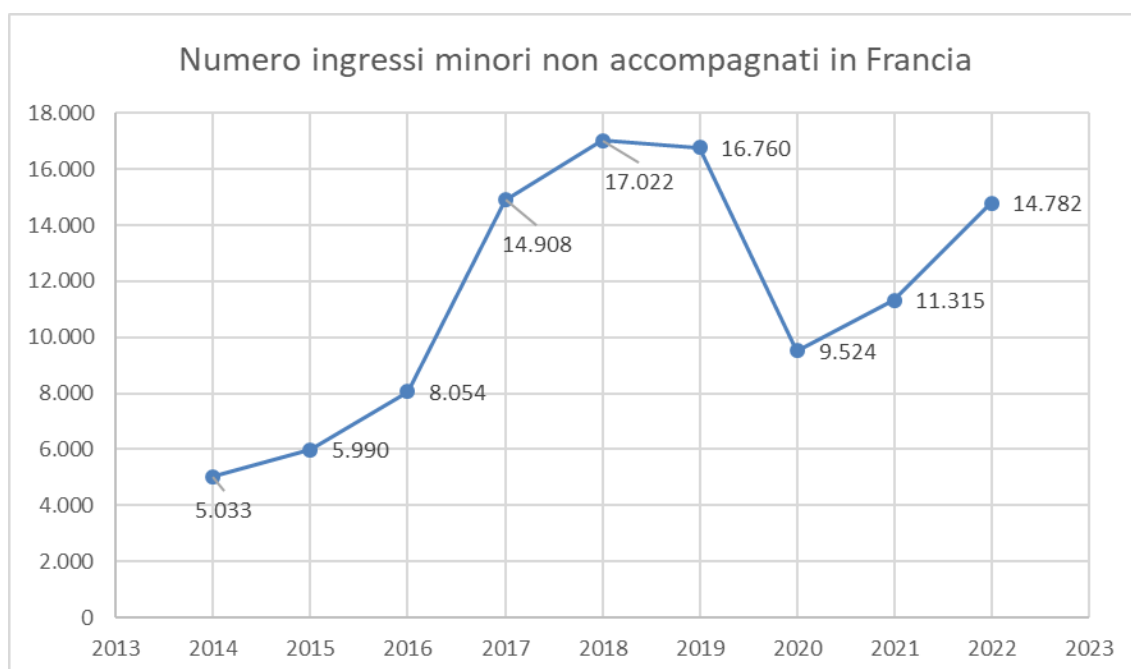
² L'articolo 3 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo stabilisce che “in tutte le decisioni relative ai fanciulli, di competenza delle istituzioni pubbliche o private di assistenza sociale, dei tribunali, delle autorità amministrative o degli organi legislativi, l'interesse superiore del fanciullo deve essere una considerazione preminente”.

Nelle rilevazioni disponibili per paese, si nota come la distribuzione degli ingressi per fasce di età vede una concentrazione nelle fasce di età tra i 16 e i 17 anni, con prevalenza maschile. Nei Paesi considerati, i flussi mostrano, come prevedibile, una provenienza differente in relazione alle zone di contiguità geografica.

FRANCIA

Negli ultimi anni la Francia ha assistito a un forte aumento del numero di minori non accompagnati (*Mineurs Non Accompagnés, MNA*) presenti sul proprio territorio nazionale.

Con l'istituzione della '[Mission Mineurs Non Accompagnés, MMNA](#)' del Ministero della Giustizia, il 2013 segna l'anno a partire dal quale viene sistematicamente registrata la presenza di MNA sul territorio, con la pubblicazione annuale del [rapporto](#) di attività della Missione. Prima di tale data non esistevano statistiche ufficiali sul fenomeno. A seguire viene riportata una tabella con i dati più recenti sulla presenza di minori non accompagnati in Francia. I primi cinque paesi di origine negli anni 2019-2021 risultano essere Guinea, Mali, Costa d'Avorio, Bangladesh e Algeria.



Fonte: [Report Ministère de la Justice](#)

In Francia per MNA si intende un **minore di 18 anni**, di **nazionalità straniera**, presente sul territorio francese **senza essere accompagnato da un adulto** titolare della potestà genitoriale o della rappresentanza legale. In precedenza definiti 'minori isolati stranieri' (*Mineurs Isolés Étrangers, MIE*), per riferirsi a tali soggetti è ora in uso anche in Francia la terminologia del diritto europeo che figura nella [Risoluzione del Consiglio d'Europa del 26 giugno 1997](#).

In base all'[articolo L411-1 del Codice sull'ingresso e il soggiorno degli stranieri e il diritto d'asilo](#) (*Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, CESEDA*), per poter vivere in Francia i minori stranieri non sono tenuti ad essere titolari di un permesso di soggiorno. I minori stranieri non accompagnati, infatti, beneficiano di tutti i diritti sanciti dalla [Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia](#)

[e dell'adolescenza](#); in particolare, in virtù del principio di non discriminazione (art. 2 della Convenzione), i minori stranieri presenti sul territorio francese godono degli stessi diritti dei minori di nazionalità francese.

Il Codice dell'azione Sociale e della famiglia (*Code de l'action sociale et des familles, CASF*) stabilisce all'articolo [L112-3](#), che **la protezione dell'infanzia mira anche a prevenire le difficoltà che possono incontrare i minori privati temporaneamente o permanentemente della protezione della loro famiglia e ad assicurarne l'assistenza.**

In Francia la competenza in materia di cura dei MNA è dei **Servizi di tutela dell'infanzia** (*Aide Sociale à l'Enfance, ASE*) istituiti a livello dipartimentale.

Quando uno straniero si presenta quale minore privo di protezione familiare, l'ASE è tenuto a prestare l'**accoglienza temporanea di emergenza** (*'accueil provisoire d'urgence'* o *'mise à l'abri'*) per un periodo massimo di **cinque giorni** ([articolo L223-2 del CASF](#)), finalizzata a **valutare la minore età e l'isolamento familiare dello straniero.**

Tale valutazione, prevista dall'articolo R221-11 del CASF, è disciplinata da un [decreto del 17 novembre 2016](#) che ne definisce i termini e le condizioni.

Essa si configura quale **valutazione sociale di carattere multidisciplinare**, effettuata dai servizi dipartimentali o da una struttura del settore pubblico o del settore associativo cui è stata delegata la missione. La valutazione si sostanzia in **interviste** condotte da professionisti con formazione, esperienza o conoscenza relative ai seguenti settori:

- rotte migratorie e geopolitica dei paesi di origine;
- psicologia infantile;
- diritti dei minori.

Le interviste devono affrontare almeno i **sei aspetti** seguenti:

- la situazione personale, il paese e la regione di origine, lo stato civile (applicando la presunzione di autenticità agli atti di stato civile provenienti dalle amministrazioni estere);
- la composizione familiare nel paese di origine (identità ed età di genitori e fratelli), il mantenimento dei legami con la famiglia dall'arrivo in Francia, la presenza di familiari in Francia o in Europa;
- le condizioni di vita nel paese di origine (contesto geopolitico della regione di origine, situazione economica e ubicazione attuale della famiglia, livello di istruzione o formazione);
- le ragioni della partenza dal paese di origine e la presentazione del percorso migratorio;
- le condizioni di vita dall'arrivo in Francia;
- i progetti in termini di istruzione e di richiesta di asilo.

Il valutatore trasmette al presidente del Consiglio dipartimentale la relazione sulla valutazione, unitamente ad un parere motivato sulla minore o maggiore età del soggetto valutato, nonché sulla sussistenza o meno dell'isolamento familiare. Se

permangono dubbi sull'età, ciò deve essere indicato nella relazione. A questo punto, il presidente del Consiglio dipartimentale può:

- trasmettere ai servizi preposti al contrasto della frode documentale i documenti di identificazione prodotti dalla persona valutata, qualora ritenga che possano essere irregolari, falsificati o che i fatti ivi dichiarati potrebbero non corrispondere alla realtà;
- agire in giudizio per effettuare gli esami radiologici ossei di cui all'articolo [388 del codice civile](#).

Secondo quanto riportato dal [Rapport d'information n° 854 del 29 settembre 2021 \(fait au nom de la commission des lois et de la commission des affaires sociales\)](#), in Francia il numero di MNA che integrano sistemi di protezione dell'infanzia è più che triplicato tra il 2014 e il 2017, passando da 5.033 a 17.022 secondo i dati del Ministero della Giustizia. Se il 2020 è stato un anno speciale, segnato da una forte riduzione dei viaggi a causa della crisi sanitaria, il numero di MNA entrati nell'ASE aveva già registrato un leggero calo dell'1,5% nel 2019.

Il numero di valutazioni effettuate dai dipartimenti è tuttavia rimasto elevato senza che sia possibile determinarne l'esatto volume. La maggioranza (55%) delle persone valutate non sono considerate minorenni al termine di questo processo.

Sempre secondo il Rapporto la fase di valutazione "a monte" rappresenta un onere finanziario non indifferente per i dipartimenti: trascorsi i 5 giorni iniziali per la valutazione, la custodia del giovane richiedente prosegue fino a quando non si arriva a una decisione dell'autorità giudiziaria. "A valle", il numero di MNA assistiti dall'ASE rimane ad un livello elevato, rappresentando talvolta spese molto ingenti. Sono 23.461 i minori non accompagnati presi in carico dai consigli dipartimentali al 31 dicembre 2020. Il costo annuo della presa in carico dei minori non accompagnati da parte dell'ASE può essere stimato a 1,1 miliardi di euro. Tuttavia, è difficile tracciare con precisione la spesa per l'assistenza all'infanzia direttamente attribuibile ai minori non accompagnati.

Stando ai [Rapports d'activité de la mission mineurs non accompagnés](#), la grande maggioranza dei minori non accompagnati che fanno ingresso nel dispositivo di protezione dell'infanzia ha un'età superiore ai 16 anni.

Nello specifico, nel 2022 sul totale di 14.782 minori non accompagnati che hanno fatto ingresso nel dispositivo di protezione dell'infanzia, 5.458 (pari al 36,92%) aveva 17 anni, 5.697 (pari al 38,54%) aveva 16 anni, 2.489 (pari al 16,82%) aveva 15 anni e solo 1.141 riportava un'età inferiore ai 14 anni (pari al 7,81%)³.

Esami radiologici per la determinazione dell'età

Praticati da decenni per la determinazione dell'età dei presunti MNA, gli esami radiologici sono considerati controversi in Francia. Consistono nella radiografia della parte anteriore della mano e del polso sinistro e nell'esame dei punti di

³ I [dati](#) evidenziano il medesimo *trend* per gli anni 2019, 2020 e 2021.

calcificazione delle dita e delle cartilagini della crescita. Le radiografie in tal modo effettuate vengono messe a confronto con lastre ai fosfori scattate negli anni '30 e '40 su un campione di bambini americani (l'atlante Greulich e Pyle), in periodi da sei mesi a un anno.

Tale **metodo** e la relativa **affidabilità** sono **messi in discussione** da diverse autorità nazionali:

- dal punto di vista etico, come segnalato dal Comitato consultivo etico nazionale ([Comité Consultatif National d'Éthique, CCNE](#)) in un parere espresso nel 2005 (*"Lo scopo iniziale di queste radiografie non è mai stato legale ma puramente medico [...] l'utilizzo che ne viene fatto mediante la trasformazione di dati collettivi e relativi ad una finalità medica in un'unica verità con finalità giuridica non può che essere molto preoccupante"*);

- da un punto di vista scientifico, in quanto metodo ritenuto impreciso, specie per i giovani tra i 16 e i 18 anni, come sottolineato dall'Accademia Nazionale di Medicina ([Académie nationale de médecine](#)) nel 2007.

Tuttavia nel 2014 un parere del Consiglio superiore della sanità pubblica ([Haut Conseil de la Santé Publique, HCSP](#)) precisava che non esistevano (nuovi) **dati scientifici che consentissero di determinare con precisione e affidabilità l'età di un individuo**.

Il Difensore dei diritti ([Défenseur des droits](#)) sostiene regolarmente il divieto di esami ossei, come nel suo rapporto del febbraio 2022 interamente dedicato alla questione dei MNA ([Les mineurs non accompagnés au regard du droit](#)) o nell'ambito del [Rapporto annuale 2022 sulla vita privata dei bambini](#).

Il legislatore francese ha legalizzato il ricorso agli esami radiologici per la determinazione dell'età nel 2016, novellando l'articolo 388 del codice civile tramite l'art. 43 della [Legge n. 297 del 14 marzo 2016](#), relativa alla protezione del bambino. In base al citato articolo 388 c.c. è possibile ricorrere all'effettuazione dei suddetti esami solo **in assenza di documenti di identità validi, quando l'età presunta non è plausibile, esclusivamente su decisione dell'autorità giudiziaria e previo consenso dell'interessato**. *Le conclusioni di tali esami – precisa l'art. 388 – oltre a dover specificare il margine di errore, non possono – da sole – consentire di determinare la minore età dell'interessato; il dubbio lo avvantaggia.*

In caso di dubbio, la disposizione vieta, infine, la valutazione dell'età *sulla base dell'esame dello sviluppo puberale dei caratteri sessuali primari e secondari*.

Investito da una [questione pregiudiziale di costituzionalità](#), il Consiglio costituzionale ha dichiarato le disposizioni conformi alla Costituzione nella [decisione del 21 marzo 2019](#), statuendo che il legislatore ha previsto garanzie sufficienti.

Al **termine** del periodo dei 5 giorni della **fase amministrativa**, il presidente del Consiglio dipartimentale deve rivolgersi al Procuratore della Repubblica, dando avvio alla **fase della tutela giurisdizionale**:

- se la minore età o l'isolamento del giovane non vengono riconosciute, gli viene notificata la decisione di rigetto dell'accoglienza; viene informato sui

- diritti riconosciuti agli adulti in termini di alloggio di emergenza, assistenza medica, domanda di asilo o permesso di soggiorno;
- se invece il giovane è valutato minorenni privo temporaneamente o permanentemente della protezione della sua famiglia, il Procuratore della Repubblica o il giudice minorile possono emanare un'ordinanza di collocamento provvisorio ([art. 375-5 del codice civile](#)). L'accoglienza provvisoria viene prorogata sino a quando l'autorità giudiziaria non si sia pronunciata. Il minore può successivamente essere affidato all'ASE o a un terzo ([articolo 373-3 del codice civile](#)). Un meccanismo di ripartizione geografica può indirizzare il minore verso l'ASE di un dipartimento diverso da quello di prima accoglienza.

Compimento della maggiore età

Quando raggiungono la maggiore età, per **rimanere sul territorio francese** i MNA devono richiedere il riconoscimento del diritto di soggiorno presentando [richiesta di permesso di soggiorno](#).

Il minore affidato all'ASE (o a un terzo di fiducia) **entro il giorno del compimento dei 16 anni** può richiedere un **permesso di soggiorno temporaneo** con la dicitura "vita privata e familiare" ("*vie privée et familiale*") per la durata di un anno.

Il minore affidato all'ASE (o a un terzo di fiducia) di età compresa **tra i 16 e i 18 anni** che può dimostrare di aver seguito per almeno **sei mesi** una **formazione finalizzata** al conseguimento di una qualifica **professionale**, può richiedere un **permesso di soggiorno temporaneo** con la dicitura "lavoratore dipendente" ("*salarié*") o "lavoratore temporaneo" ("*travailleur temporaire*").

Il CESEDA precisa che il rilascio di tali permessi è subordinato all'effettività e alla serietà della formazione prescritta, alla natura dei legami dello straniero con la sua famiglia nel paese d'origine e al parere della struttura ospitante o di un terzo di fiducia circa il relativo inserimento nella società francese.

Solamente i MNA ammessi all'ASE prima dei 15 anni acquisiscono **automaticamente la nazionalità francese** al raggiungimento della **maggiore età**.

Negli ultimi anni le carenze nell'assistenza ai minori non accompagnati sono state evidenziate in diversi rapporti. Un [Rapporto di missione sui minori non accompagnati del 2018](#) e due rapporti del Senato, uno del [2017](#) e l'altro del [2021](#) formulano la medesima osservazione: di fronte all'afflusso dei migranti che si presentano come minori non accompagnati, assistiamo alla **saturatione del sistema di accoglienza**.

I dipartimenti ricorrono soprattutto alla sistemazione alberghiera per l'accoglienza. Rispetto a ciò i rapporti rilevano che *la sistemazione alberghiera è spesso caratterizzata da uno scarso controllo della qualità degli spazi di accoglienza, da un sostegno limitato e da una percezione negativa delle proprie condizioni di vita da parte dei giovani interessati. La richiesta massiva in arrivo ai gruppi di*

valutazione comporta il prolungamento dell'accoglienza provvisoria di emergenza ben oltre il termine di cinque giorni previsto dal CASF. Secondo le stime dell'Assemblea dei dipartimenti francesi (Assemblée des départements de France, ADF), la durata media della valutazione è stata di 40 giorni nel mese di novembre 2017. A causa di questa proroga, la spesa effettiva dei dipartimenti è molto superiore al rimborso forfettario corrisposto dallo Stato. Al riguardo i senatori francesi si sono pronunciati in merito all'esigenza di trasferire alla competenza statale la materia della valutazione e dell'accoglienza dei MNA.

Secondo i senatori, anche la **procedura legale** risulta problematica in quanto sul territorio si rileva una mancanza di coerenza nella politica perseguita dai diversi attori. La molteplicità delle autorità che possono essere investite - Pubblico Ministero, giudice minorile, giudice amministrativo – genera una moltitudine di procedure parallele, che conducono all'adozione di decisioni contraddittorie.

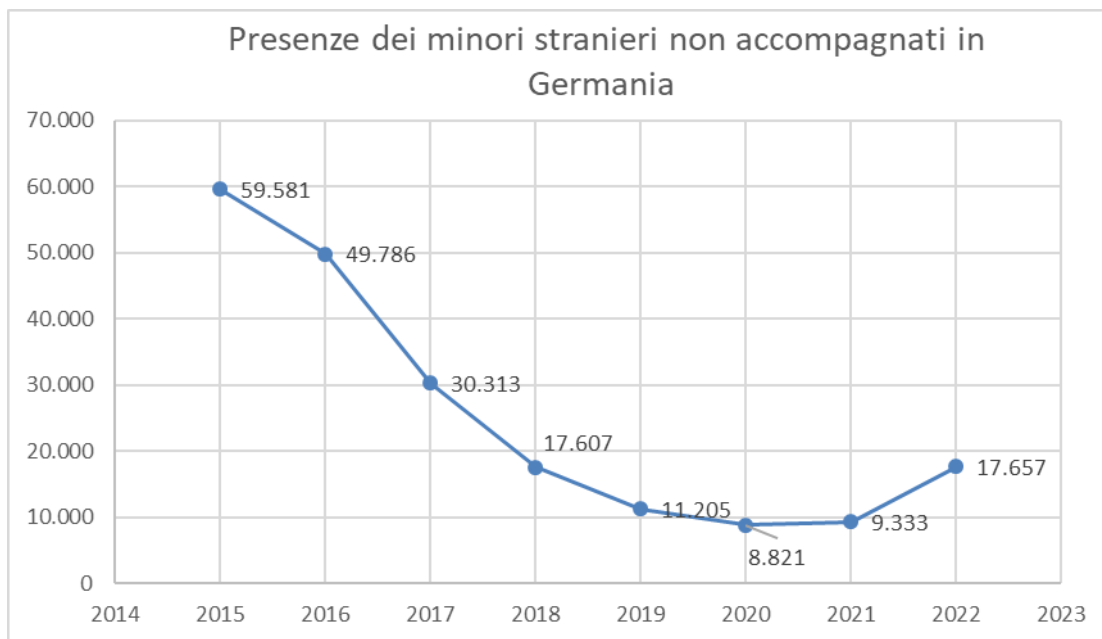
La scolarizzazione dei minori di età inferiore ai 16 anni è obbligatoria e i minori di età superiore ai 16 anni beneficiano del diritto alla scolarizzazione ([articolo L111-1 del Codice dell'istruzione](#)). Tuttavia, si sottolinea nei suddetti rapporti, i passi verso la scolarizzazione di questi giovani spesso vengono avviati solo una volta completata la fase di valutazione e dopo la definitiva conferma del provvedimento di collocamento presso l'ASE da parte dei tribunali. Considerati i ritardi talvolta molto lunghi, ciò può rinviare di diversi mesi l'avvio della scolarizzazione dei giovani.

Si ritiene inoltre che il termine finale della presa in carico da parte dell'ASE non sia sufficientemente anticipata. Uscendo dalla minore età, i giovani si ritrovano al centro di problemi legati alla **qualificazione professionale**, all'inserimento **nel mercato del lavoro** e all'ottenimento **del permesso di soggiorno**.

GERMANIA

Secondo il [Codice Sociale tedesco \(*Sozialgesetzbuch, ovvero SGB*\)](#) un minore straniero non accompagnato è uno straniero di età inferiore a 18 anni sul territorio della Germania senza nessuno che abbia nei suoi confronti potestà genitoriale o tutela legale. Non rileva se sia coniugato oppure no, né se la separazione dalla famiglia sia avvenuta al momento della partenza del minore dal suo Paese di origine o durante il viaggio. In linea di principio, il minore straniero non accompagnato gode dei diritti della protezione dell'infanzia e della gioventù enunciati dal Codice Sociale. Fino al compimento del diciottesimo anno, tali diritti connessi alla minore età restano pieni, quali che siano le decisioni riguardanti la futura permanenza o no in Germania.

Alcune associazioni, però, lamentano che nella prassi i minori non accompagnati stranieri siano discriminati rispetto ai coetanei di nascita tedesca e ricevano assistenza di livello inferiore.



Fonte: [Rapporto del Ministero Federale per la Famiglia](#)

Dati statistici. Il fenomeno è in aumento, dopo alcuni anni di calo tra il 2016 e il 2019. Secondo i dati pubblicati a fine maggio 2023 in un [rapporto del Ministero per la Famiglia](#), -basati sulle cifre fornite da uffici federali, associazioni professionali e strutture di accoglienza competenti-, ad ottobre 2022 i minori stranieri non accompagnati che vivevano in Germania erano 17.657 (mentre a fine settembre 2021 erano 8.267). Inoltre, a ottobre 2022 si trovavano in Germania 9.658 stranieri entrati da minorenni che avevano ormai compiuto 18 anni e tuttavia continuavano a ricevere supporto da parte delle autorità. Quasi nove su dieci dei minori stranieri non accompagnati sono di sesso maschile. Nel 2022, circa il 40%

era proveniente dall'Afghanistan e il 34% dalla Siria. Inoltre, occorre considerare che un rilevante numero di minori non accompagnati ha fatto perdere le proprie tracce; al riguardo non si hanno cifre esatte, ma si ritiene che negli scorsi cinque anni l'ordine di grandezza si aggirasse intorno alle 2.500 unità annue. Tuttavia, il BKA (Ufficio Federale di Polizia Criminale) ritiene che la situazione stia migliorando sensibilmente (alcune fonti stimano che a metà 2023 i minori non accompagnati stranieri introvabili fossero circa 1.600). Il BKA sostiene che le sparizioni, volontarie, siano causate soprattutto da tentativi di raggiungere parenti o conoscenti già residenti in Germania o in altri Paesi europei. Non è escluso, purtroppo, che alcuni finiscano nelle reti di organizzazioni criminali.

Le fasi di presa in carico. La legge prevede che il compito di prendersi cura dei minori non accompagnati, al loro arrivo in Germania, inizialmente spetti all'Ufficio della Gioventù (*Jugendamt*). Gli arrivi sono ufficialmente segnalati all'Ufficio della Gioventù dalla polizia. L'Ufficio della Gioventù è articolato in 600 sedi sparse sul territorio, che fanno capo alle amministrazioni comunali della zona. In una prima fase, l'Ufficio della Gioventù provvede ad una presa in carico temporanea dei minori in questione, assicurando loro una sistemazione presso persone idonee o strutture di accoglienza adatte, effettuando una visita medica e verificando la loro età attraverso una procedura stabilita dal Codice Sociale, Libro VIII, articolo 42f. Se la minore età è confermata, seguono una fase di presa in carico regolare, con ripartizione dei minori sul territorio federale, e infine il passaggio ad una fase di misure di controllo (*Anschlussmaßnahmen*) nonché la contestuale messa in opera di un piano personalizzato di aiuti (*Hilfeplanung*). In teoria, la fase della presa in carico temporanea si dovrebbe concludere entro un paio di settimane, ma di fatto spesso si protrae, anche per mesi.

Tra le conseguenze negative del prolungamento dell'attesa, vi è il differimento dell'inserimento del minore nel sistema scolastico, essendo quest'ultimo legato alla definizione dell'età del soggetto. Si tenta di compensare fornendo comunque un minimo di istruzione a chi è in attesa. Si registrano pareri discordi sull'efficacia di tali misure di compensazione.

Nelle more, il minore beneficia di una tolleranza (*Duldung*) che ha effetti sospensivi, e non costituisce in sé titolo di soggiorno valido per il dopo.

Sono ritenute persone idonee a fornire una prima sistemazione al minore i suoi parenti o genitori adottivi, mentre per quanto riguarda le strutture si tratta di centri specializzati nella prima accoglienza, chiamati *Clearinghauser* o, in taluni casi, di strutture per bambini e adolescenti gestite da organizzazioni caritative (Caritas, Croce Rossa, eccetera).

Le organizzazioni volontarie che aiutano i minori non accompagnati sono oltre 400. Tra queste, le sezioni tedesche dello UNHCR e della UNICEF.

Nella scelta della prima sistemazione, si valuta la possibilità di riunificazione con parenti che già vivono in Germania, se ce ne sono. Qualora il minore straniero non accompagnato abbia stretti legami con altri che si trovano nelle sue stesse condizioni, l'Ufficio della Gioventù cerca di dare loro una prima sistemazione in comune. Esistono varie risorse per cercare i parenti del minore non accompagnato

giunto in Germania: tra queste, un apposito servizio svolto dalla Croce rossa e i portali *Refunite* e *Trace the face*.

La verifica dell'età è un passaggio cruciale, sebbene non costituisca un atto amministrativo autonomo ma sia esclusivamente finalizzato alle successive decisioni relative alla presa in carico. Molti arrivano in Germania senza documenti d'identità e non è possibile a prima vista stabilire se siano minorenni, poiché sono vicini o lievemente al di sopra dei 18 anni. La procedura di verifica comincia con l'ispezione dei documenti di identità. Peraltro, una domanda d'asilo o un documento rilasciato da un paese europeo di transito non sono ritenuti documenti di identità. Se i nuovi arrivati non hanno documenti di identità, si effettua un'ispezione qualificata (*qualifizierte Inaugenscheinnahme*). Essa riguarda l'aspetto fisico ma non solo; si prende in esame lo sviluppo complessivo del soggetto, ovvero anche psicologico, e si ammettono informazioni di natura varia ed eventuali testimonianze. Per questo, l'esame dell'età di un minore viene svolto da almeno due adulti con l'aiuto di un assistente linguistico (o interprete) e, se necessario, anche di uno psicologo. Qualora permangano dubbi, si procede ad esami medici, previa acquisizione del consenso da parte dell'interessato. I protocolli in materia di esami medici -che possono comprendere radiografie ed esami della dentatura- variano da *Land* a *Land*.

Nel 2015 il Tribunale Superiore di Karlsruhe sentenziò che il metodo della radiografia della mano, da solo, non è sufficientemente attendibile. Nel Paese si aprì un dibattito sulle possibili alternative, inclusi test del DNA, ma non si concretizzò alcuna nuova proposta.

In ultimo, se neppure gli accertamenti medici fossero stati dirimenti, vale la presunzione di minorità (in linea con l'articolo 25 della direttiva europea 2013/32/UE). Chi invece viene dichiarato di età pari o superiore a 18 anni viene smistato in uno dei centri di accoglienza iniziale per adulti. Con il passaggio alla maggiore età, si perde il diritto agli aiuti e alle prese in carico di cui si beneficiava da minorenni, tuttavia in caso di necessità si continua a ricevere aiuto da parte dell'Ufficio della Gioventù (in particolare, per l'alloggio). Nella grande maggioranza dei casi tale condizione dura fino ai ventuno anni di età (in casi del tutto eccezionali si arriva ad un massimo di 27). Coloro che si fossero visti riconoscere il diritto di asilo, da maggiorenni hanno diritto alle apposite prestazioni sociali previste dalle leggi. In concreto, i sostegni pubblici per chi è diventato maggiorenne variano sensibilmente da *Land* a *Land*.

La ripartizione dei minori sul territorio federale per la presa in carico regolare avviene seguendo un principio di prossimità rispetto alla precedente presa in carico temporanea, nei limiti però delle rispettive quote per ciascun *Land* fissate dal Codice Sociale (Libro VIII, articolo 42c). Il minore viene assegnato all'Ufficio della Gioventù della zona in cui riceve sistemazione. L'Ufficio di assegnazione continua a prendersi cura di lui in varie forme: sorveglianza, ulteriori esami medici, istruzione e avanzamento delle procedure concernenti il suo *status*, stabilendo innanzi tutto se sussistano le condizioni per presentare una richiesta di asilo all'Ufficio Federale per l'Immigrazione e l'Asilo (BAMF). Per ciascun minore

viene nominato un tutore, che si occupa di lui fino al raggiungimento della maggiore età. La funzione di tutela è regolata dalla legge federale tedesca, non dai singoli *Länder*. La legge non impone al tutore specifici obblighi di informazione al minore (cosa che alcuni esperti reputano costituisca una lacuna della normativa vigente). Nella prassi, i tutori scarseggiano e spesso sono gli stessi membri degli Uffici della Gioventù a svolgere tali funzioni. Si sono avute situazioni di sovraccarico, in cui una sola persona aveva la tutela di cinquanta minorenni contemporaneamente. Quando il minorenne diventa maggiorenne, la tutela cessa. Tuttavia, in casi eccezionali nei quali al soggetto maggiorenne viene revocata la capacità giuridica, si instaura un nuovo rapporto di tutela.

Scolarizzazione. Per quanto riguarda l'istruzione, diverse realtà locali (a Berlino, a Monaco e altrove) hanno creato "classi di benvenuto" destinate ai minori stranieri non accompagnati, i quali per ovvie ragioni - linguistiche e non solo - incontrano difficoltà ad integrarsi nelle scuole tedesche per i ragazzi della loro età. Queste classi sono perciò di transizione e hanno appunto la funzione di preparare l'inserimento nel sistema regolare. L'obiettivo di massima è di essere pronti all'ingresso nelle scuole regolari dopo un anno di "classe di benvenuto", ma centrarlo risulta difficile, nella pratica. Ci sono anche problemi di scarsità di insegnanti qualificati per le speciali esigenze dei minori stranieri non accompagnati. Si calcola che i minori stranieri non accompagnati accolti dalle "classi di benvenuto" siano stati più di 400mila. Lo studente di origine straniera dai 16 anni in su il quale è entrato nel sistema scolastico tedesco ha spesso l'opportunità di frequentare anche classi di sostegno linguistico, in aggiunta ai corsi normali.

Le richieste di asilo. Non è il minore stesso ad avanzare richiesta di asilo, poiché si presume che non ne abbiano la capacità, bensì a provvedere per conto del minore sono l'Ufficio della Gioventù oppure il tutore. Nella grande maggioranza dei casi, comunque, la richiesta di asilo viene presentata: nel 2022 le richieste di asilo presentate a nome di minori non accompagnati sono state 7.275 (quelle da parte di adulti risultavano circa 200mila).

La decisione sulla richiesta di asilo viene assunta da funzionari che hanno ricevuto una specifica formazione a tale scopo. I decisori convocano il minore per un colloquio, alla presenza di un rappresentante legale del minore ed eventualmente anche di un consigliere. Durante il colloquio si mira ad accertare se la richiesta nasca da specifiche ragioni; ad esempio, un passato di mutilazioni genitali, o di matrimonio forzato, o di violenza domestica, di tratta di esseri umani, di arruolamenti forzati presso organizzazioni combattenti. La determinazione finale dei funzionari viene comunicata in forma scritta al tutore o al rappresentante legale. Si può presentare appello contro le decisioni negative: se l'appello è respinto, il diniego dell'asilo diventa definitivo. Da notare che l'asilo non è l'unica soluzione che consenta al richiedente di rimanere in Germania: ci sono anche i permessi di soggiorno, l'estensione temporale dell'assistenza (*Antrag auf Hilfeverlängerung*) e le tolleranze per motivi di istruzione (*Ausbildungsduldung*). La richiesta di estensione temporale dell'assistenza deve essere validamente motivata; se le

motivazioni sono accolte, l'estensione dura fino al compimento del ventunesimo anno di età. Nei casi di tolleranza, avere seguito corsi di formazione professionale o avere lavorato per almeno due anni ininterrotti in forma di apprendistato costituisce titolo, che consente ai giovani qualificatisi professionalmente di ottenere un permesso di soggiorno (*Aufenthaltserlaubnis für qualifizierte Beschäftigte*).

D'altra parte, però, le autorità della Germania possono deliberare il rimpatrio forzato nel Paese di provenienza, a condizione di essersi assicurate che il minore sarà ricondotto ad un membro della sua famiglia, a un tutore designato o presso adeguate strutture di accoglienza nello Stato di rimpatrio, conformemente all'articolo 10 della cosiddetta *Return Directive*, vale a dire la [Direttiva Europea 2008/115/CE](#) in materia di standard e procedure per il rimpatrio di persone non appartenenti all'Unione Europea che si trovino sul territorio di quest'ultima. Nella prassi, la suddetta condizione raramente è soddisfatta e pertanto il rimpatrio non ha luogo.

La legge in materia di asilo promulgata il 2 settembre 2008 (e successivi emendamenti) riguarda i minori stranieri accompagnati.

Chi viene rimpatriato torna nel suo Paese, non va in un altro Paese dell'Unione Europea, anche se vi fosse transitato all'andata.

Sono consentiti rimpatri per volontà del minorenne, ma soltanto se il suo tutore è d'accordo.

Se la richiesta di asilo è accolta, il minore non accompagnato ha il diritto di chiedere la riunificazione familiare, ovvero di chiamare a trasferirsi in Germania i propri genitori e, talvolta, anche fratelli e sorelle minorenni. La facoltà di chiedere la riunificazione spetta a chi era minorenne nel momento in cui aveva presentato la richiesta di asilo, mentre non conta se fosse ormai diventato maggiorenne al momento del riconoscimento del suo diritto di asilo da parte delle autorità tedesche. I familiari, a loro volta, dovranno allora espletare alcune procedure, prendendo contatto con le rappresentanze della Germania nel loro Paese. La richiesta di riunificazione deve essere presentata entro tre mesi dal riconoscimento del diritto di asilo; altrimenti, decorsi i tre mesi, ai fini della riunificazione sarà necessario il possesso di ulteriori requisiti e l'arrivo dei familiari in Germania non è più un diritto, bensì è a discrezione delle autorità tedesche, che giudicheranno in base a criteri umanitari. Non ha diritto di chiedere la riunificazione familiare chi, per qualsiasi motivo, sia stato colpito da un decreto di espulsione, ancorché non ancora eseguito.

Costi di prese in carico e aiuti. I costi relativi alla presa in carico, all'alloggio e agli aiuti di vario tipo ai minori stranieri non accompagnati sono sostenuti dagli Uffici per la Gioventù dislocati presso i Comuni. Essi pagano anche le spese per il personale impegnato in questo settore di attività. I Comuni vengono poi rimborsati dai rispettivi *Länder* di appartenenza, ai sensi dell'articolo 89 del Codice Sociale. A loro volta, i *Länder* ricevono un contributo dallo Stato federale, ma piccolo, - come si dirà più avanti- che viene ripartito in funzione della popolazione di ciascun

Land. Le spese per un minore straniero non accompagnato variano fortemente da un *Land* all'altro.

Nel 2020 andavano da 149 a 215 euro giornalieri per ciascun minore nella fase della presa in carico provvisoria, e da 151 a 218 nella fase di presa in carico regolare.

Un sondaggio condotto presso gli Uffici della Gioventù nel 2018 rivelò la maggioranza di essi erano soddisfatta o abbastanza soddisfatta per come funzionava il meccanismo dei rimborsi, ma non mancavano le doglianze, dovute soprattutto a tempi lunghi e a problemi burocratici.

Nel 2019, i costi relativi alle prese in carico dei minori stranieri non accompagnati e alla loro integrazione ammontavano a 6,3 miliardi di euro. I versamenti dello Stato federale ai *Länder*, nello stesso periodo, furono di 350 milioni di euro.

Riforme in vista. Il 7 novembre 2023 il Governo federale tedesco e i *Länder* hanno tenuto una riunione, durante la quale sono state concordate alcune modifiche all'attuale normativa sull'immigrazione. Stando alle notizie diffuse all'indomani della riunione, le misure da adottare potrebbero interessare anche i minori non accompagnati. Sono previste restrizioni delle prestazioni per i richiedenti asilo e prolungamenti dei controlli alle frontiere del Paese. Si mira ad espletare più velocemente le procedure di asilo, che potranno svolgersi anche al di fuori dell'Europa. I richiedenti asilo in Germania riceveranno almeno una parte dei loro sussidi attraverso una carta di pagamento. Per quanto riguarda i costi delle prese in carico e la loro ripartizione, il Cancelliere Scholz ha parlato di transizione verso un sistema che trasferisca risorse dal livello nazionale alle autorità locali a seconda del numero di migranti arrivati; in futuro, il governo federale pagherebbe una somma forfettaria annuale di 7.500 euro per ogni richiedente asilo e non più una somma totale annuale.

Al momento non è possibile precisare quando entreranno in vigore le nuove norme, né se prima di allora interverranno ulteriori novità.

Riferimenti normativi:

<https://www.sozialgesetzbuch-sgb.de/>

www.gesetze-im-internet.de/englisch_aufenthg/index.htm

GRECIA

In Grecia per MNA si intende lo **straniero minore di anni 18 non accompagnato da un adulto responsabile delle relative cure**.

Il numero di MNA in Grecia, secondo le statistiche pubblicate dal [Centro nazionale ellenico per la solidarietà sociale](#) (EKKA), è aumentato del 42% tra dicembre 2018 e dicembre 2019, mentre il numero stimato di MNA alla fine del 2019 ha raggiunto 5.301 unità, il più alto numero mai registrato in Grecia. I principali paesi di origine sono il Pakistan (500), l'Afghanistan (247), il Bangladesh (249) e l'Egitto (224)⁴. Il numero stimato di MNA registrati in Grecia al **15 dicembre 2021** era di 2.217, tutti ospitati in adeguate strutture di accoglienza a lungo termine, come ad esempio appartamenti indipendenti assistiti, o temporanee⁵.

Le presenze di MNA registrate al **1° dicembre 2022** e comunicate dal [Ministero della Migrazione e dell'Asilo](#) sono state 2498, in crescita rispetto all'anno precedente.

Dall'ultimo [report](#) (**1/11/2023**) pubblicato dall'Ufficio del Segretariato Generale dei Cittadini Vulnerabili e della Protezione Istituzionale in Grecia il 1° novembre 2023 risultano accolti 1.864 Minori Stranieri Non Accompagnati.

La Grecia si è dotata per la prima volta di un **quadro istituzionale** per il sistema di tutela dei MNA nel **2018**, con la Legge n. 4558. Nello stesso anno, con la [Legge n. 4554 del 18 luglio 2018](#)⁶, il legislatore greco ha definito il quadro normativo⁷ in materia di **tutela legale** dei MNA.

In base a tale quadro, i **tutori** nominati hanno responsabilità relative alla loro integrazione. La legge stabilisce l'obbligo di nomina di un tutore per lo **straniero o apolide di età inferiore ai 18 anni che giunge in Grecia senza essere accompagnato da un parente o non parente che eserciti su di lui la tutela o la custodia genitoriale**. La legge stabilisce i termini per la nomina e la sostituzione di un **Commissario per la tutela dei minori non accompagnati**, nonché l'istituzione e le funzioni di un **Consiglio di vigilanza per la tutela**, con il compito di garantire la tutela legale dei MNA rispetto alle disabilità, al credo religioso e alle questioni relative all'affidamento.

Ai sensi dell'articolo 18 della legge, il citato Commissario ha responsabilità relative all'integrazione dei MNA, che includono la sistemazione dignitosa in apposite strutture, l'assistenza nei procedimenti giudiziari e amministrativi, la fruizione dei diritti all'assistenza sanitaria e all'istruzione.

⁴ Dati tratti dallo studio del Parlamento europeo del marzo 2022, [Unaccompanied migrant children in Greece](#), p. 2.

⁵ Fonte: Centro nazionale per la solidarietà sociale, dicembre 2021: https://ekka.org.gr/images/STATISTIKA/EN_EKKA_Dashboard_20211215.pdf

⁶ https://ec.europa.eu/migrant-integration/sites/default/files/2018-09/nomos-4554_2018-1.pdf

⁷ https://ec.europa.eu/migrant-integration/library-document/greek-law-no-4554-18-july-2018-regulatory-framework-guardianship-unaccompanied_en

In un rapporto del 2022 l'Agencia europea per i diritti fondamentali (FRA) ha [sottolineato](#) che la Grecia è stato uno tra gli Stati membri dell'Ue che hanno implementato modifiche alle procedure fondamentali relative alle caratteristiche, alla nomina o al ruolo dei **tutori per i MNA**. In particolare, la riforma del quadro giuridico sul sistema di tutela ha portato alla creazione di sistemi in cui i pubblici ministeri locali possono nominare tutori individuati dal Centro nazionale per la solidarietà sociale (EKKA), organizzazione del Ministero del Lavoro e degli Affari Sociali. Nel complesso – precisa la FRA – la Grecia ha compiuto passi importanti per rafforzare l'indipendenza dei tutori nominati, in quanto, con le più recenti modifiche legislative, il personale dei centri di accoglienza è stato escluso dalla possibilità di divenire tutore. Allo stesso tempo, la **Legge 4554/2018** ha previsto l'istituzione di un [albo dei tutori professionali](#) implementato dall'EKKA e nei provvedimenti attuativi ha introdotto un sistema di reclami più accessibile.

Nell'ambito della politica '[no child alone](#)', lanciata dal governo greco nel **novembre 2019** in un momento in cui nel paese erano presenti oltre 5.000 MSNA⁸, l'Esecutivo si è impegnato ad incrementare gli alloggi destinati ai minori, migliorarne l'accesso ai servizi sociali e, in tandem, con la citata legge sulla tutela legale, fornire personale che agisse in qualità di tutore legale per i MNA. Da allora, la Grecia ha dimostrato un miglioramento [significativo](#)⁹ nel relativo sistema di protezione, specie nella fornitura di alloggi e cure di qualità.

Rispetto al **Programma di ricollocamento volontario** (*cfr. il box a seguire*), **da aprile 2020 ad oggi** sono stati ricollocati 1.271 MNA¹⁰ in 13 Stati membri dell'Ue in modo ordinato e sicuro, in ottemperanza alle convenzioni internazionali attraverso le Procedure Operative Standard concordate con i paesi e le agenzie coinvolte. Ciò è avvenuto nell'ambito del Quadro di sostegno dei MNA ai fini della tutela del loro interesse superiore.

Al contempo, le autorità greche hanno annunciato lo sviluppo di una **Strategia nazionale per la protezione dei minori non accompagnati**¹¹, per la cui attuazione, nonché per superare la frammentazione delle responsabilità sul campo, nel **marzo 2020** hanno istituito presso il Ministero della Migrazione e dell'Asilo il [Segretariato speciale per la protezione dei minori non accompagnati](#)¹², con il compito di elaborare per la prima volta in Grecia un **Piano d'azione nazionale**

⁸ Studio del Parlamento europeo del marzo 2022, *Unaccompanied migrant children in Greece*:

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/729356/EPRS_BRI\(2022\)729356_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/729356/EPRS_BRI(2022)729356_EN.pdf)

⁹ [International Rescue Committee, A chance for a better future. Supported independent living and the protection of unaccompanied children in Greece](#), November 2021.

¹⁰ <https://migration.gov.gr/en/tag/ethelontiki-metegkatastasi/>

¹¹ La Strategia nazionale è stata sviluppata nell'ottobre 2020, definendo il piano d'azione per ciascuna attività progettata dal Segretariato Speciale per la Tutela dei MNA. La Strategia è stata aggiornata regolarmente e all'inizio del 2021 è stata presentata e inviata alla Direzione Generale degli Affari Interni della Commissione Europea. Il documento programmatico è stato [pubblicato](#) il 17 gennaio 2022 e reso disponibile fino al 1° febbraio 2022 ai fini della consultazione pubblica.

¹² Maggiori informazioni sul Segretariato Speciale per la Protezione dei Minori Non Accompagnati su [Ειδική Γραμματεία Προστασίας Ασυπόδευτων Ανηλίκων | Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου \(migration.gov.gr\)](#)

con risposte immediate alla crisi, nonché di fissare obiettivi e politiche a breve e lungo termine.

La **Strategia nazionale**, sviluppata nell'**ottobre 2020**, si basa su quattro pilastri d'azione principali, volti a garantire:

- a) la protezione e la promozione globale dei diritti dei MNA, migliorando il sistema di accoglienza e salvaguardia dei loro diritti;
- b) l'individuazione e l'attuazione di soluzioni sostenibili per ogni MNA;
- c) la protezione effettiva dei MNA da ogni forma di violenza, sfruttamento e abuso;
- d) la modernizzazione del sistema di raccolta e trattamento dei dati sui MNA e sulle relative strutture ricettive.

Tra le misure più progressiste della Strategia figura [l'abolizione della pratica della cd. 'custodia protettiva'](#) (cfr. *box*) e la graduale eliminazione delle "zone sicure" e degli alberghi come tipologia di alloggio. Si deve al Segretariato Speciale l'elaborazione della riforma legislativa adottata dal Parlamento greco nel **dicembre 2020** con la quale è stato abolito per i MNA il predetto istituto di protezione intermedia, utilizzato per circa un ventennio dalla Grecia quale soluzione temporanea per la protezione dei MNA presenti sul proprio territorio nazionale. Una prassi per la quale i MNA privi di dimora rintracciati sul territorio greco, nelle more dell'individuazione di una soluzione di accoglienza, venivano trattenuti nelle celle di sicurezza delle stazioni di polizia greche o addirittura in carcere (ad es. Amygdaleza ad Atene¹³), per tempi talora anche prolungati, prima di essere trasferiti in alloggi adeguati. L'istituto, condannato dalla CEDU, dal Consiglio d'Europa e da altri organismi di tutela, che per tale ragione hanno accusato la Grecia di violare i diritti umani, è stato infine abolito nel dicembre 2020. Già a far tempo dal 31 marzo 2020 i 331 MNA in custodia protettiva sono stati trasferiti in strutture di accoglienza a lungo termine. Oltre a ciò, la creazione di 'appartamenti indipendenti con sostegno' ha segnato un [netto passaggio](#) dall'assistenza istituzionale e da altri contesti più isolati e segregati a una vita indipendente maggiormente supportata e responsabilizzata.

Per fornire una prima risposta e in vista dell'eliminazione della 'custodia protettiva', nel **marzo 2020** il governo greco, tramite il Segretariato speciale ha avviato la progettazione di un [Meccanismo nazionale di risposta alle emergenze](#) per MNA in condizioni precarie. Attuato in collaborazione con l'UNHCR, le agenzie di protezione dell'infanzia e le autorità della procura e della polizia, il [Meccanismo](#) – operativo dal **6 aprile 2021**¹⁴ e **istituzionalizzato nel luglio 2022** - ai sensi della [Legge 4636/2019](#) è posto sotto il coordinamento del Segretariato Speciale per la Tutela dei MNA e mira a rintracciare, identificare, registrare e collocare in strutture abitative di emergenza i MNA privi di alloggio o in condizioni di precarietà. Nell'ambito della Strategia nazionale, il Meccanismo

¹³ Maggiori informazioni sull'esperienza di Amygdaleza in lingua greca [ΑΡΣΙΣ: Εξευτελιστικές συνθήκες κράτησης 100 ανήλικων στην Αμυγδαλέζα | Η Εφημερίδα των Συντακτών \(efsyn.gr\)](#)

¹⁴ <https://migration.gov.gr/se-leitoyrgia-o-ethnikos-michanismos-gia-ton-entopismo-kai-tin-prostasia-asynodeyton-paidion-se-episfaleis-synthikes>

elabora protocolli e attua buone pratiche per proteggere i bambini da ogni forma di violenza, abuso e sfruttamento; sviluppa azioni volte a stabilire un codice etico per i professionisti che lavorano con i MNA; persegue l'ottimizzazione del sistema di raccolta dati dei minori e dei relativi bisogni, nonché delle strutture ricettive disponibili. Lo strumento in esame è anche noto come **Meccanismo nazionale per l'identificazione precoce e il trasferimento in alloggi sicuri dei bambini senza casa o in condizioni di vita precarie**. A livello operativo, le organizzazioni sul campo (Rete per i diritti dell'infanzia ad Atene, Arsis a Salonicco, METAdrasi)¹⁵ contribuiscono fornendo unità mobili, centri diurni, uffici informazione e gruppi di gestione dei casi individuali; l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM) fornisce strutture ricettive di emergenza. Il Meccanismo è cofinanziato dalla Commissione Europea, attraverso il Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione ed è costituito **da due principali assi operativi**:

- una **Linea Telefonica attiva h 24**¹⁶ disponibile in **sei lingue** finalizzata all'individuazione e identificazione tempestiva dei bambini bisognosi;
- **la rete di Unità Mobili, centri diurni e uffici informazioni**.

Negli ultimi anni le autorità greche hanno aumentato la **capacità ricettiva nazionale** in termini di posti nelle strutture ricettive a lungo termine. Secondo i [dati ufficiali](#), attualmente i posti destinati agli alloggi di lunga durata per minori sono 2.242, rispetto ai 1.376 posti del 30 novembre 2019. Le autorità greche sono quindi riuscite a raggiungere i **2.000 posti a lungo termine** in alloggi per minori concordati con la Commissione europea nel 2017. Sono in programma ulteriori 300 posti di alloggio a lungo termine. La **capacità nazionale di accoglienza dei MNA è attualmente stimata in 2.500 posti** in strutture ricettive di lungo periodo. Con la **Legge n. 4939/2022**, vigente dal 10 giugno 2022, il legislatore greco ha **codificato le disposizioni in materia di accoglienza, protezione internazionale dei cittadini di Paesi terzi e degli e apolidi e sulla protezione temporanea nei casi di afflusso massivo di stranieri sfollati** (di seguito, "Codice dell'Asilo"), abrogando la legge 4636/2019. Per quanto concerne le disposizioni in materia di minori stranieri non accompagnati, nel luglio 2022 il Codice è stato **ulteriormente novellato** dalla **Legge n. 4960/2022**¹⁷.

Con la Legge 4960/2022, oltre alla riforma istituzionale del sistema di tutela dei MSNA cittadini di Paesi terzi o apolidi, è stato regolamentato il loro quadro di accoglienza, è stata prevista l'istituzione del **Registro nazionale per la protezione dei minori non accompagnati**, è stato istituzionalizzato il sistema di tutela e scorta dei minori non accompagnati nei loro spostamenti all'interno del Paese, nonché il **Meccanismo nazionale di risposta alle emergenze**, il cui funzionamento ininterrotto dall'aprile 2021 ha consentito di identificare e garantire alloggio a circa 3.000 minori non accompagnati che vivevano in condizioni precarie o privi di fissa dimora all'interno del paese nel 2022. La legge

¹⁵ <https://migration.gov.gr/en/telefoniki-grammi-toy-ethnikoy-michanismoy-epeigoysas-antapokrisis/>

¹⁶ 0030-2132128888 e 0030-6942773030, tramite WhatsApp o Viber.

¹⁷ Legge 4960/2022 sul Sistema nazionale di tutela e quadro di accoglienza per i minori non accompagnati e altre disposizioni di competenza del Ministero della migrazione e dell'asilo. Disponibile in inglese al link: https://migration.gov.gr/wp-content/uploads/2022/12/%CE%9D.4960_EN-1.pdf.

4960/2022 stabilisce le regole per un sistema di tutela funzionale e flessibile, in cui lo Stato esercita il controllo e la supervisione, dà indicazioni per l'esercizio dei doveri di tutela e sostiene l'attuazione del programma. La finalità dichiarata della legge n. 4960 è quella di modificare il Codice e altre disposizioni applicabili al fine di introdurre un sistema nazionale di tutela legale e di protezione del MNA, anche attraverso l'attuazione della strategia nazionale di tutela. La legge promuove lo sviluppo del sistema integrato per la protezione dei MNA in Grecia, attuando la strategia nazionale per la loro protezione. Ciò attraverso procedure che includono la creazione di un sistema di registrazione aggiornato per tenere traccia dei minori non accompagnati assistiti da misure di protezione e l'istituzione di un meccanismo di risposta immediata per i minori che vivono in condizioni precarie. L'art. 80 del Codice reca disposizioni concernenti i casi di domanda di protezione internazionale da parte di un minore non accompagnato, in attuazione dell'art. 25 della direttiva 2013/32/UE. Vi si prevede, tra l'altro, che nei casi di domanda presentata da MNA, le autorità competenti procedano alla nomina di un tutore legale, informandone l'interessato, che tuteli gli interessi del minore nel corso del procedimento relativo alla domanda di protezione, assicurando adeguata assistenza legale.

Attualmente la competenza in materia di MNA è del [Segretariato Generale per le Persone Vulnerabili e la Tutela Istituzionale](#)¹⁸, istituito nell'ambito del [Ministero della Migrazione e dell'Asilo](#) dall'art. 6 del [Decreto Presidenziale 77/2023](#). Il Segretariato ha assorbito le competenze del Segretariato Speciale per la Protezione dei Minori non Accompagnati.

Il Segretariato Generale per le Persone Vulnerabili e la Protezione Istituzionale, in quanto **autorità competente** per tutte le questioni riguardanti i minori non accompagnati in Grecia, ha come obiettivo strategico la pianificazione, attuazione e supervisione della **Strategia Nazionale per la protezione dei minori non accompagnati**, nonché di altre politiche e interventi volti a garantire la protezione dei minori non accompagnati e separati dai propri genitori, dei cittadini di paesi terzi o degli apolidi che si trovano in Grecia. Le sue responsabilità nei confronti dei minori non accompagnati includono: la gestione delle richieste di alloggio e ricollocamento; l'assegnazione e valutazione di strutture di accoglienza e appartamenti presidiati per minori; il sostegno all'integrazione sociale; la tutela istituzionale dei MNA.

Il ricollocamento volontario e il superamento della cd. 'custodia protettiva':

L'attuale [schema di ricollocamento volontario](#) si configura quale iniziativa congiunta del governo greco e della Commissione europea, proposta

¹⁸ Alla seguente URL la sintesi delle relative competenze: <https://higgs3.org/i-eidiki-grammateia-prostasias-asynodeyton-anilikon/> (in lingua greca).

ufficialmente da quest'ultima nel **marzo 2020**, con l'obiettivo di fornire protezione immediata ai MNA non coperti dal sistema di protezione greco. L'iniziativa fa seguito alle precedenti [richieste](#) del governo greco alle controparti di aiutare a ricollocare i MNA dalle isole greche verso altri Stati membri dell'Ue e agli [impegni di sostegno](#) assunti dalla Commissaria per gli affari interni Ylva Johansson nella sessione plenaria del Parlamento europeo del gennaio 2020, stanti le difficili condizioni vissute dai MNA negli hotspot greci, specie dopo la crisi migratoria del 2015. In base alle decisioni del Consiglio sul ricollocamento, gli Stati membri avrebbero dovuto privilegiare il ricollocamento delle persone vulnerabili, compresi i MNA e altri minori in situazioni di particolare fragilità. Sebbene tutti i MNA potessero partecipare a questo programma, la priorità è stata data a quelli presenti sulle isole e nei centri di identificazione di Fylakio, Evros, ai MNA privi di alloggio o in altre condizioni precarie e a quelli detenuti nel contesto della cd. 'custodia protettiva'. Il Segretariato Speciale per la Protezione dei MNA ha dato priorità alla localizzazione di tutti i minori segnalati come privi di dimora, al fine di consentire al sistema nazionale di conservare dati accurati sul numero di MNA con sede in Grecia e pianificare il proprio piano di assistenza in base alle loro esigenze. Ai fini del ricollocamento, il Segretariato coordina **due principali gruppi di popolazione**: i MNA e i bambini affetti da malattie croniche che vivono con i loro familiari nei centri di identificazione delle isole. Il programma è attuato sulla base delle [procedure operative standard](#) concordate con gli attori coinvolti nel ricollocamento. Le autorità nazionali coinvolte nel programma sono il Servizio ellenico di asilo, il Servizio di accoglienza e identificazione e la Polizia ellenica. I partner strategici includono l'EUAA, l'OIM, l'UNHCR e l'UNICEF, nonché i relativi organi di collaborazione¹⁹.

Il **4 marzo 2020**, in risposta alla **proposta iniziativa di ricollocamento** dei MNA, 64 ONG hanno rilasciato una [dichiarazione congiunta](#) chiedendo agli Stati membri dell'Ue di impegnarsi nell'immediato ricollocamento di emergenza di tale gruppo di bambini particolarmente vulnerabili dalle isole greche verso altri paesi europei, dando priorità ai legami familiari e all'interesse superiore di ciascun bambino. Durante la pandemia da Covid-19, il **24 marzo 2020** le ONG di tutta Europa hanno lanciato un [secondo appello](#), esortando le istituzioni europee e il governo greco ad evacuare immediatamente i campi profughi sulle isole greche per evitare una "catastrofe umanitaria", ricollocando i MNA e i rifugiati più vulnerabili. In tale contesto, Medici Senza Frontiere [ha criticato](#) la mancanza di un piano di emergenza credibile da parte delle autorità sanitarie, sottolineando che ciò rendeva ancor più urgente l'evacuazione delle isole greche, specie in relazione alla situazione di sovraffollamento e alle terribili condizioni di vita nei campi allestiti nelle

¹⁹ I paesi europei partecipanti sono Belgio, Bulgaria, Francia, Germania, Svizzera, Irlanda, Italia, Croazia, Lituania, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo e Finlandia. Tra aprile 2020 e la fine di dicembre 2021, sono stati ricollocati in questi paesi un totale di 1.179 MNA, che rappresentano il 76,7% dell'impegno totale ufficiale di 1.536 MNA. Il ricollocamento di 357 MNA è ancora in sospeso.

isole. Al contempo, l'**Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA)** ha esortato gli Stati membri a concordare un flusso di lavoro semplice e pratico, per evitare ritardi nel ricollocamento di MNA dalla Grecia, stilando a tal fine un documento che forniva [suggerimenti pratici](#) per la procedura, basandosi sulle lezioni apprese dai precedenti programmi di ricollocamento obbligatorio e volontario. Le linee guida sono state seguite da un [rapporto](#) completo sull'argomento, pubblicato nel maggio 2020, che raccoglie le **buone pratiche** registrate durante l'attuazione dei programmi di ricollocamento. Allo stesso modo, l'UNICEF, l'UNHCR e l'OIM hanno definito [standard minimi di protezione dell'infanzia per l'identificazione dei minori non accompagnati da trasferire dalla Grecia ad altri paesi dell'Unione europea](#) in linea con i quadri giuridici internazionali sui diritti dell'infanzia. Altre organizzazioni, come [l'Hungarian Helsinki Committee](#) e [Statewatch](#), hanno criticato la **pratica controversa** negli [hotspot greci](#) di collocare i MNA in "**custodia protettiva**" nelle stazioni di polizia e nelle strutture di detenzione prima di essere collocati in un rifugio adeguato. La pratica è stata condannata anche dalla CEDU, che [in più occasioni](#) ha ordinando alla Grecia di liberare i MNA soggetti a detenzione e di trasferirli in alloggi adeguati.

Con l'[articolo 43 della legge 4760/2020](#), nel **dicembre 2020** lo Stato greco ha cassato la "custodia protettiva" dei minori non accompagnati sino ad allora prevista dall'articolo 118 del [decreto presidenziale 141/1991](#). In particolare, l'articolo 43 della Legge 4760/2020 dispone, al comma 1, che i MNA, i cittadini di paesi terzi o gli apolidi, non sono sottoposti alla custodia protettiva di cui all'articolo 118 del DPR 141/1991, solo perché privi di residenza sicura e conosciuta. In tal caso, sono competenti il Procuratore per i minorenni o, in sua assenza, il Procuratore di primo grado, che svolge le funzioni di commissario temporaneo per i minori non accompagnati della relativa giurisdizione territoriale, e la Segreteria Speciale per la Tutela dei MNA del Ministero della Migrazione e dell'Asilo ne viene senza indugio informata. Il Segretariato Speciale per la Protezione dei Minori Non Accompagnati garantisce l'invio immediato dei minori non accompagnati ad una struttura di accoglienza adeguata previa emissione di un ordine del Pubblico Ministero. Il comma 2 prevede che i cittadini di paesi terzi o apolidi che, a seguito di procedura di identificazione, sono riconosciuti come MNA sono immediatamente rinviiati a procedura di ricerca di alloggio di emergenza attraverso il Segretariato speciale per la protezione dei minori non accompagnati e l'autorità giudiziaria competente viene informata per l'emissione del relativo ordine di trasferimento.

I recenti interventi legislativi e politici hanno gradualmente portato a valutazioni più positive. Nel novembre 2021, l'*International Rescue Committee* ha pubblicato un [rapporto](#) sul sostegno alla vita indipendente e alla protezione dei MNA in Grecia, che analizza il miglioramento della situazione, in particolare in termini di protezione e sostegno, anche attraverso la fornitura

di diversi modelli di alloggio. Il rapporto sottolinea le principali sfide che devono ancora essere affrontate e fornisce raccomandazioni pertinenti, come l'eliminazione graduale delle zone sicure, l'assistenza legale gratuita e l'istituzione di un efficace sistema di tutela permanente. Nel dicembre 2021, l'[UNHCR](#) ha sottolineato i significativi progressi compiuti in Grecia nell'affrontare la difficile situazione dei MNA.

Per quanto concerne i **finanziamenti europei**, nel **[dicembre 2020](#)** la Commissione europea ha firmato una convenzione di sovvenzione con le autorità greche, contribuendo con 276 milioni di euro alla costruzione di centri di accoglienza su **[cinque isole greche](#)**, compreso un nuovo centro polivalente di accoglienza e identificazione sull'isola di Lesbo. I lavori di quest'ultimo sono iniziati nell'**autunno 2021**, mentre la nuova struttura di Samos è stata inaugurata il **18 settembre 2021**, quelle di Leros e Kos il **27 novembre 2021**. A Kos, nonostante l'inaugurazione del nuovo centro, le infrastrutture sono rimaste inoperative sino all'agosto 2022. Le nuove strutture comprendono centri di accoglienza, zone sicure per bambini e adolescenti non accompagnati e altre persone vulnerabili, strutture per le procedure successive al primo arrivo, aree amministrative dedicate, strutture necessarie a fornire l'accesso ai servizi, aree comuni e ricreative e centri di pre-allontanamento. Nel 2021 i centri di accoglienza e identificazione di Samos, Leros e Kos sono stati convertiti in '**Centri di accesso controllato chiuso delle isole**'; nel 2022, analoga trasformazione ha interessato le strutture esistenti di Lesbo e Chios, dove sono in costruzione due nuovi centri chiusi di accesso controllato delle isole che dovrebbero essere completati nel 2023²⁰.

Nel complesso, dall'inizio della crisi migratoria nel 2015, l'Ue ha fornito alla Grecia sostegno operativo e finanziario continuo. Secondo una **[comunicazione](#)** della Commissione, pubblicata alla fine di settembre 2021, l'Ue ha stanziato oltre 3,3 miliardi di euro in finanziamenti alla Grecia, per aiutare il paese a migliorare la capacità di accoglienza, le condizioni di vita e l'assistenza medica per rifugiati e migranti, nonché ad accelerare le procedure di asilo, aumentare i rimpatri e migliorare la protezione delle frontiere. Il sostegno dell'Ue ha consentito alle autorità greche di concentrarsi maggiormente sui più vulnerabili, compresi i MNA. Attualmente, i MNA che arrivano in Grecia rimangono nei **[centri di identificazione e accoglienza](#)** delle isole solo per brevi periodi, venendo immediatamente trasferiti in strutture di accoglienza adeguate sulla terraferma o sulle isole.

Procedura di identificazione e accoglienza

Secondo la legge dello Stato²¹ (art. 64 del **Codice** in materia di accoglienza, protezione internazionale dei cittadini di Paesi terzi e degli apolidi e sulla protezione temporanea nei casi di afflusso massivo di stranieri sfollati, come

²⁰ https://asylumineurope.org/reports/country/greece/asylum-procedure/access-procedure-and-registration/reception-and-identification-procedure/#_ftn5

²¹ https://asylumineurope.org/reports/country/greece/asylum-procedure/guarantees-vulnerable-groups/legal-representation-unaccompanied-children/#_ftn5

novellato dalla L. 4960/2022), quando un minore non accompagnato o separato viene **rintracciato** sul territorio greco, le autorità competenti ([Servizio di Accoglienza e Identificazione](#) o Polizia greca) sono tenute ad informare immediatamente il Segretariato del governo e la **Procura** più vicina.

Il Servizio di accoglienza e identificazione è responsabile dell'accoglienza e dell'identificazione di minori non accompagnati e separati presenti nei Centri di Accoglienza e Identificazione o nei Centri ad Accesso Controllato. In tale contesto, garantisce, anche attraverso il Segretariato del Ministero della migrazione e dell'asilo, che la cura quotidiana di un minore non accompagnato o separato sia immediatamente assegnata ad un consanguineo adulto fino al terzo grado o a una persona del suo ambiente familiare, a condizione che ciò sia considerato nell'interesse superiore del minore, in conformità con l'articolo 66-11(3).

Con l'entrata in vigore della L. 4756/2020, l'autorità responsabile della procedura di tutela dei minori non accompagnati è la **Direzione per la Tutela dell'Infanzia e della Famiglia del Ministero del Lavoro e degli Affari Sociali**, in collaborazione con la **Direzione Nazionale Centro per la Solidarietà Sociale (EKKA) o altre autorità** (in precedenza la competenza sull'ulteriore avvio e monitoraggio della procedura di nomina di un tutore e sulla garanzia che il suo migliore interesse venisse soddisfatto spettava alla Direzione Generale della Solidarietà Sociale del Ministero del Lavoro e degli Affari Sociali).

Con le novelle recate al citato Codice nel luglio 2022 (L. 4960/2022) sono state inserite nuove disposizioni in tema di tutela e alloggio nella terza parte del Codice. In base alle nuove disposizioni legislative in materia di tutela, che hanno sostituito la precedente L. 4554/2018, la competenza generale è stata trasferita dal Centro nazionale per la solidarietà sociale del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali al Segretariato Speciale per la Tutela dei Minori Non Accompagnati. In base alle novelle, l'erogazione della tutela è affidata a un elenco di soggetti giuridici nominati dal Procuratore (vale a dire, enti pubblici, ONG, organizzazioni internazionali) che collaborano con le persone che agiscono come tutori. Il Procuratore può anche nominare un familiare o una persona amica del minore responsabile della sua assistenza quotidiana. Tuttavia, devono ancora essere emanate le decisioni ministeriali per la piena attuazione della nuova legge. Nelle more, risulta ancora in vigore la legge del 2018 sulla tutela nella quale si dispone che il **Pubblico Ministero funga da tutore temporaneo dei minori non accompagnati**.

Nel maggio 2019, il Comitato europeo per i diritti sociali del Consiglio d'Europa ha adottato la sua decisione sulle misure immediate a seguito di un reclamo collettivo presentato da ECRE e ICJ, indicando alle autorità greche, tra l'altro, di *nominare* immediatamente tutori efficaci²². Alla fine di febbraio 2022 le autorità greche non si erano ancora conformate a tale decisione. L'inesperienza e la carenza di personale del settore pubblico hanno comportato ritardi e

²² Comitato europeo dei diritti sociali, Decisione sull'ammissibilità e sulle misure immediate, Commissione internazionale dei giuristi (ICJ) e Consiglio europeo per i rifugiati e gli esuli (ECRE) contro Grecia, reclamo n. 173/2018, 23 maggio 2019.

l'assegnazione del compito aggiuntivo di tutela ai pubblici ministeri si è rivelato inadeguato, specie considerando il numero esiguo di PM rispetto all'emergenza migratoria e il carico di lavoro ordinario cui sono già sottoposti quali autorità giudiziarie²³. Diverse organizzazioni della società civile hanno rilevato come prima dell'istituzione del Meccanismo per i minori non accompagnati non venissero immediatamente nominati tutori ai fini delle procedure di accoglienza e identificazione. Le problematiche a ciò connesse sono state risolte dal 6 aprile 2021, giorno in cui sono divenute operative le linee di intervento previste dal Meccanismo. La presenza di tutori ha avuto un impatto visibile sulla trasparenza della registrazione dei dati personali dei minori. Non è disponibile il numero totale delle domande di protezione internazionale presentate da MNA al Servizio Asilo nel 2022.

L'art. 38 del Codice prevede che **'Tutti i cittadini di paesi terzi e gli apolidi che entrano senza osservare le formalità legali nel Paese, sono sottoposti a procedure di accoglienza e identificazione'**. Tali procedure²⁴ si articolano in **cinque fasi**:

1. **informazioni su diritti e obblighi**, trasferimento in altre strutture, possibilità di chiedere protezione o rimpatrio volontario, in una lingua che la persona comprende o in una lingua che si può ragionevolmente supporre che la persona comprenda e in modo accessibile, da parte dell'Unità di informazione del Centro di Accoglienza e Identificazione o dal Centro Chiuso ad Accesso Controllato o in caso di arrivi di massa, da parte di Polizia, Guardia Costiera o Forze Armate;
2. secondo la legge, le persone appena giunte sul territorio dovrebbero essere **trasferite** direttamente in un Centro di Accoglienza e Identificazione o in un Centro Chiuso ad Accesso Controllato, dove sono sottoposte a **“restrizione della libertà all'interno dei locali del centro” per 5 giorni** (περιορισμός της ελευθερίας εντός του κέντρου), ulteriormente **prorogabile per un massimo di 25 giorni** qualora non siano state espletate le procedure di accoglienza e identificazione. La limitazione della libertà, disposta sulla base di una decisione scritta debitamente motivata, comporta «il divieto di lasciare il Centro e l'obbligo di rimanervi»;
3. **registrazione e controlli medici**, compresa **l'identificazione** dei **gruppi vulnerabili**;
4. rinvio alla **procedura di asilo**: non appena vengono presentate le domande di asilo, le Unità speciali di risposta rapida (*Ειδικά Κλιμάκια Ταχείας Συνδρομής*) del Servizio per l'asilo distribuiscono i casi in base al paese di origine. Successivamente, si procede alla definizione delle priorità delle domande in base alla nazionalità (vedi **Esame prioritario**);

²³ Rosa Luxemburg Foundation, *Children Cast Adrift: Exclusion and exploitation of unaccompanied minors (UAMs) in Greece (2019)*: <https://bit.ly/2y9sEd3>

²⁴ https://asylumineurope.org/reports/country/greece/asylum-procedure/access-procedure-and-registration/reception-and-identification-procedure/#_ftn41

5. **ulteriore rinvio e trasferimento ad altre strutture** di accoglienza o detenzione a seconda delle circostanze del caso.

Il giorno in cui avviene la procedura di accoglienza e identificazione viene rilasciata la **Tessera Sanitaria dello Straniero** (*Κάρτα Υγείας Αλλοδαπού*). Potrebbe anche essere assegnato [un numero di registrazione fiscale \(TIN\)](#) per poter accedere alla formazione professionale, al mercato del lavoro, aprire un conto bancario o avere accesso ad altri benefici. Tutti i bambini fino al compimento di 16 anni devono frequentare la scuola e possono continuarla fino a quando non abbiano completato tutti i gradi del sistema educativo nazionale. Il tutore o rappresentante sostiene il minore in tali attività.

Secondo l'articolo 1-λγ del Codice dell'asilo sono considerati **gruppi vulnerabili** i minori, i **MNA**, i parenti diretti delle vittime di naufragi (genitori, fratelli, figli, coniuge), i disabili, gli anziani, le donne in gravidanza, i genitori *single* con figli minori, le vittime di tratta, le persone affette da malattie gravi, con disabilità cognitiva o mentale e vittime di tortura, stupro o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale, come le vittime di mutilazione genitale femminile. In base all'articolo 62, co. 2, del Codice, la valutazione della vulnerabilità avviene durante la procedura di identificazione, registrazione e lo *screening* medico. Solo le persone appartenenti a gruppi vulnerabili sono considerate aventi esigenze di accoglienza particolari e beneficiano quindi di condizioni di accoglienza speciali. L'articolo 62, comma 3, del Codice prevede che «[...] la particolare condizione del richiedente, anche se emerge in una fase successiva dell'esame della domanda di protezione internazionale, viene presa in considerazione durante tutta la procedura [...]».

In Grecia nel 2022, attraverso valutazioni di vulnerabilità per i residenti nelle strutture di accoglienza nel contesto del sostegno all'accoglienza di prima e seconda linea, il personale dell'EUAA ha identificato 4.805 persone che presentavano indicatori di vulnerabilità.

Valutazione della vulnerabilità

Secondo il Codice, l'identificazione della vulnerabilità delle persone che arrivano nelle **regioni frontaliere** avviene da parte del Centro di accoglienza e identificazione prima della registrazione della domanda di asilo o durante la procedura di asilo. L'articolo 41, lettera d), del Codice prevede che il Responsabile del Centro o dell'Unità di accoglienza e identificazione, su proposta motivata del personale medico competente del Centro, indirizzi le persone appartenenti a gruppi vulnerabili all'istituto pubblico di assistenza o protezione sociale competente a seconda dei casi. Una copia della cartella clinica di *screening* medico e di sostegno psicosociale viene trasmessa al Direttore dell'istituzione in cui la persona risiede o viene indirizzata. In ogni caso deve essere assicurata, ove necessario, la continuità del trattamento medico seguito.

La valutazione della vulnerabilità deve avere come unica conseguenza la predisposizione immediata di condizioni di accoglienza particolari. Secondo l'articolo 80, comma 3, del Codice, in caso di dubbio, le competenti Autorità di accoglienza sottopongono il minore non accompagnato alle **procedure di accertamento dell'età**. Nel caso in cui il suddetto rinvio sia ritenuto necessario e fino al completamento della procedura, particolare attenzione dovrà essere posta alle particolari caratteristiche del minore, soprattutto a quelle legate alle sue peculiarità di genere o culturali.

Dalla fine del 2019, l'autorità competente per l'effettuazione dei controlli medici è l'Organizzazione nazionale della sanità pubblica (EODY), istituita con L. 4633/2019. Non è stato fornito il numero dei richiedenti asilo identificati come vulnerabili dal Servizio di accoglienza e identificazione nelle regioni di frontiera nel 2022. Non è stato fornito il tempo medio tra il completamento di un periodo di quarantena di 14 giorni imposto all'arrivo a tutti i nuovi arrivati e il completamento dell'esame medico/psicosociale/valutazione della vulnerabilità nelle regioni frontaliere nel 2022.

La **bassa qualità del processo di screening medico e psicosociale** (se presente) è rimasta motivo di seria preoccupazione. Spesso le vulnerabilità vengono trascurate, in quanto la procedura di asilo viene affrontata senza aver prima completato la valutazione delle vulnerabilità. Persistono gravi ritardi nel condurre valutazioni di vulnerabilità anche dopo la conclusione formale della procedura di accoglienza e identificazione: in alcuni casi il ritardo varia da dieci giorni a oltre tre mesi. Le tessere sanitarie rilasciate alle persone sottoposte a procedura di accoglienza e identificazione non indicano chiaramente se e quando è stata effettuata una valutazione della vulnerabilità. I principali problemi riguardanti la valutazione della vulnerabilità nel contesto delle procedure di accoglienza e identificazione nel corso del 2022 sono state: la debole o totale assenza di valutazione psicosociale, le difficoltà nell'effettuare i trasferimenti dai Centri di accoglienza agli ospedali pubblici, la bassa qualità dello *screening* medico e del supporto psicosociale, la classificazione di vulnerabilità e non vulnerabilità e la mancanza di informazioni sull'esito della procedura.

Valutazione dell'età²⁵

Il 13 agosto 2020 è entrata in vigore la decisione ministeriale congiunta n. 9889/2020, che stabilisce una **procedura comune di valutazione dell'età** sia nell'ambito delle procedure di accoglienza e identificazione, che della procedura di asilo.

L'articolo 41, lettera f), del Codice dell'asilo relativo alle procedure di accoglienza e identificazione rinvia alla normativa in materia, vale a dire alla predetta

²⁵ <https://asylumineurope.org/reports/country/greece/asylum-procedure/guarantees-vulnerable-groups/identification/>

decisione. Questa stabilisce, (art. 1, co. 2) che, in caso di dubbio sull'età della persona, cioè quando la valutazione iniziale dell'autorità risulta **incoerente con le dichiarazioni rese**, il Centro di accoglienza e identificazione o il servizio per l'asilo o qualsiasi autorità/organizzazione competente per la tutela dei minori o l'erogazione dell'assistenza sanitaria o il Pubblico Ministero deve informare il Responsabile del Centro di accoglienza (oppure il Responsabile del Servizio Asilo se il dubbio sorge per la prima volta durante il colloquio personale per l'esame della domanda di asilo), i quali, su **decisione motivata**, sono tenuti a sottoporre l'interessato all'accertamento dell'età. La valutazione dell'età viene effettuata dall'EODY all'interno del Centro di accoglienza, da qualsiasi istituzione sanitaria pubblica o, in altro modo, da un medico privato nell'ambito di un programma pertinente.

L'accertamento dell'età viene effettuato con le **seguenti modalità successive**: inizialmente la valutazione si baserà sulle **caratteristiche macroscopiche** (cioè l'aspetto fisico) quali altezza, peso, indice di massa corporea, voce e crescita dei peli, a seguito di un esame clinico da parte di operatori sanitari opportunamente formati (medici, pediatri, ecc.) che dovranno valutare i dati biometrici. Qualora l'età della persona non possa essere adeguatamente determinata attraverso l'esame delle caratteristiche macroscopiche, viene effettuata una **valutazione psicosociale** da parte di uno psicologo e di un assistente sociale per valutare lo sviluppo cognitivo, comportamentale e psicologico dell'individuo. Se uno psicologo non è disponibile o non esiste un servizio sociale funzionante nell'istituzione sanitaria pubblica più vicina, questa valutazione può essere condotta da uno psicologo appositamente formato e da un assistente sociale disponibile presso un'organizzazione certificata della società civile, ma non può essere condotta da un'organizzazione incaricata di fornire assistenza o alloggio alla persona la cui età è in questione. Il risultato della valutazione dell'età a questo punto è una **combinazione** della valutazione psicosociale e dell'esame dello sviluppo delle caratteristiche macroscopiche.

Qualora non si possa giungere ad una conclusione dopo l'esecuzione delle citate procedure, si prevede che la persona venga sottoposta ai **seguenti esami medici**: radiografie del polso sinistro e della mano per la valutazione della massa scheletrica, oppure visita odontoiatrica o radiografie dentali panoramiche o qualsiasi altro mezzo appropriato che possa portare ad una conclusione definitiva secondo la bibliografia e la pratica internazionale.

La decisione interministeriale dispone (art. 1, co. 7) che i pareri e le valutazioni vengano consegnati al responsabile del deferimento, che emette un atto pertinente per adottare le suddette conclusioni, registra l'età nella banca dati di Accoglienza e Asilo e ne informa il Segretariato del Governo. Una volta completata la procedura di accertamento dell'età, la persona interessata dovrebbe essere **informata in una lingua a lei comprensibile** del contenuto della decisione di accertamento dell'età, contro la quale ha il diritto di ricorrere in conformità con il Codice di procedura amministrativa. Il **ricorso** deve essere presentato all'autorità che ha emesso la decisione entro 15 giorni dalla notifica della decisione

sull'accertamento dell'età. Il numero di ricorsi presentati contro le decisioni sull'accertamento dell'età nel 2022 non è disponibile.

I risultati di un rapporto pubblicato da diverse organizzazioni della società civile all'inizio del 2020 sono ancora validi per l'anno 2022: I metodi medici per la valutazione dell'età vengono utilizzati sistematicamente, nonostante le preoccupazioni ben documentate riguardo alla loro accuratezza e affidabilità. Le autorità non rispettano sistematicamente la procedura prevista dal diritto derivato [...] Le persone vengono sottoposte a un esame radiografico presso il Centro di prima linea della rete sanitaria nazionale (ΠΕΔΥ) o un ospedale generale, senza previa valutazione da parte di uno psicologo e di un medico assistente sociale. Inoltre, EODY non esegue un processo sistematico partendo da metodi meno invasivi, come stabilito dalla decisione interministeriale 9889/2020. I presunti minorenni sono sottoposti ad un unico appuntamento, che comprende un colloquio di accertamento dell'età e una valutazione medica e psicologica. A molti vengono richiesti aspetti irrilevanti ai fini della valutazione dell'età, come i rapporti familiari, il paese di origine e i motivi della fuga. Le sedute durano meno di 15 minuti e non comportano alcuna spiegazione della procedura o del suo esito.' Nello stesso rapporto si menzionano errori nella registrazione dei dati personali: specie per quanto riguarda la data di nascita, viene spesso indicata la data fittizia del 1° gennaio, circostanza particolarmente rilevante nel caso di presunti minori. In molti casi, i documenti posseduti dai migranti vengono ignorati perché le autorità non possono valutarne l'autenticità e le autorità assegnano una nuova data di nascita al richiedente. Tale pratica si verifica, ad esempio, nei confronti dei richiedenti provenienti dall'Afghanistan. Le denunce riguardano anche l'errata registrazione dei minori come adulti. Secondo quanto riferito, gli agenti di Frontex registrano sistematicamente i minori dichiarati come adulti, senza registrare la loro età dichiarata e senza sottoporli a procedure di valutazione dell'età. In sostanza, essendo la valutazione dell'età dei MNA un procedimento estremamente impegnativo, la procedura prescritta non viene seguita in un numero molto significativo di casi, anche a causa della mancanza di personale qualificato. A **Kos** i minori venivano in genere trattati come adulti, a meno che il loro avvocato non presentasse una richiesta di accertamento dell'età. Si osserva inoltre che in caso di dubbio la valutazione medica e psicosociale nell'ambito del Centro di accoglienza è stata saltata e le persone sono state indirizzate direttamente all'ospedale pubblico per le radiografie. Nel corso del 2022 non era presente alcun pediatra presso l'Ospedale Pubblico di Kos. Inoltre, l'autenticità dei documenti dei bambini comprovanti la loro età è stata controllata da Frontex che ha sempre concluso che i documenti erano falsificati. A Chios, nel primo semestre del 2022, in caso di minori privi di documenti, sia il Centro id accoglienza che Frontex li hanno registrati come adulti.

Per quanto concerne la valutazione dell'età nella procedura di asilo, il Codice (articolo 80, co. 3) prevede garanzie procedurali e fa esplicito riferimento alle "procedure normative applicabili", ovvero alla decisione interministeriale 9889/2020. Inoltre, "quando tale rinvio per esami di determinazione dell'età è

considerato necessario e durante tutta la procedura, si dovrà prestare attenzione al rispetto delle caratteristiche speciali legate al genere e delle particolarità culturali". La norma prevede garanzie nel corso del procedimento:

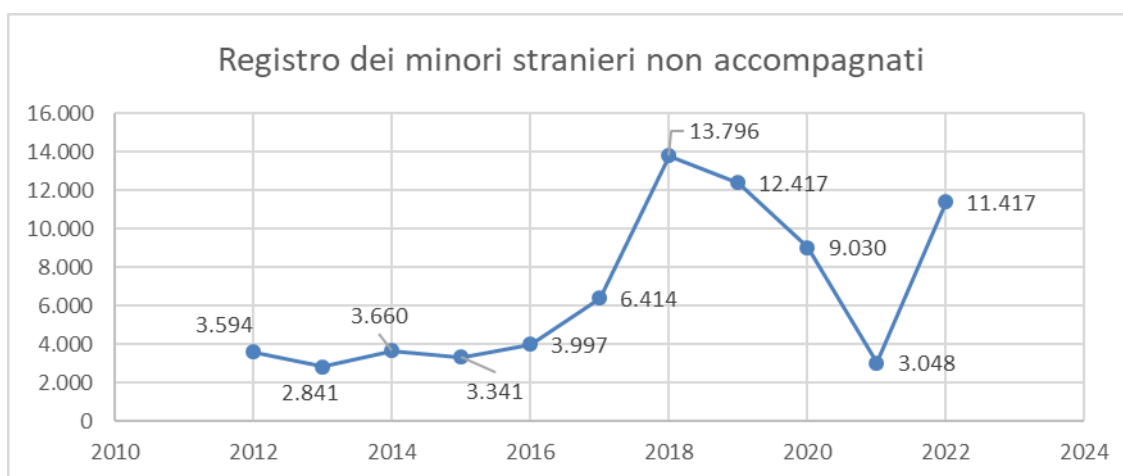
- viene nominato un tutore del minore per intraprendere le azioni necessarie a tutelarne i diritti e l'interesse superiore, durante tutta la procedura di determinazione dell'età;
- prima dell'esame della loro domanda, i MNA vengono informati in una lingua a loro comprensibile, della possibilità e delle procedure per determinarne l'età, dei metodi utilizzati, delle conseguenze dei risultati sulle procedure per l'esame della domanda di protezione internazionale, nonché delle conseguenze di un eventuale rifiuto a sottoporsi a tale esame;
- i MNA o i tutori acconsentono allo svolgimento della procedura per la determinazione dell'età;
- la decisione di respingere la domanda di un MNA che ha rifiutato di sottoporsi alla procedura di determinazione dell'età non si dovrà basare esclusivamente su tale rifiuto;
- fino all'espletamento della procedura la persona che dichiara di essere minore è trattata come tale.

La legge prevede inoltre che «l'anno di nascita può essere modificato dopo la procedura di determinazione dell'età prevista dall'articolo 80, a meno che dal colloquio non risulti che il richiedente registrato come maggiorenne è manifestamente minorenni; in tali casi è sufficiente la decisione del capo dell'autorità ricevente competente, su raccomandazione del curatore».

SPAGNA

La Spagna si confronta da circa un ventennio con il fenomeno dell'ingresso, nel proprio territorio nazionale, di stranieri in situazione irregolare, tra i quali un numero significativo di **Menores Extranjeros No Acompañados (MENAs)**.

Secondo i dati forniti dal Commissariato Generale per l'Immigrazione e le Frontiere (*Comisaría General de Extranjería y Fronteras*), al 31 dicembre 2022 risultavano iscritti nel Registro dei Minori Stranieri Non Accompagnati (*Registro de Menores Extranjeros No Acompañados*) 11.417 minori, di cui 1.903 ragazze²⁶. A seguire viene riportata la serie relativa agli ultimi anni:



Statistiche MNA Spagna dal 2008 al 2020²⁷:
<https://www.epdata.es/datos/menores-extranjeros-no-acompanados-espana-datos-estadisticas/621>

Per i dati statistici sul fenomeno MNA e **JIEX** (per la cui definizione *cfr.* nota 9, comunque si tratta dei **MNA presenti su territorio spagnolo presi in carico dal relativo sistema di protezione che nel frattempo hanno raggiunto la maggiore età**), si veda:

[Menores - Observatorio Permanente de la Inmigración - Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones \(inclusion.gob.es\)](https://www.inclusion.gob.es/)

²⁶ Il dato è tratto dalla [Relazione annuale 2022 del Defensor del Pueblo \(Defensore civico, ndr\)](#).

²⁷ Ripartizione MNA per comunità autonoma: al 31 dicembre 2021, con un totale di 2.399 casi, le Canarie rappresentavano la comunità autonoma con il maggior numero di migranti minori non accompagnati (MENA) sotto la supervisione dei servizi di protezione in Spagna. Seguono in seconda e terza posizione l'Andalusia e la Catalogna, entrambe con oltre 1.000 minori registrati: <https://es.statista.com/estadisticas/1095213/numero-de-mena-bajo-tutela-o-acogimiento-por-comunidad-autonoma-en-espana/>; Ripartizione per paese di provenienza: Come già avveniva nel 2020, anche nel 2021 il Marocco ha continuato a essere il principale paese di origine dei MNA arrivati in Spagna (42,8%) del totale; al secondo posto l'Algeria, con oltre il 17%: <https://es.statista.com/estadisticas/1095252/numero-de-mena-por-nacionalidad-en-espana/>

Secondo la normativa vigente²⁸, è considerato minore straniero non accompagnato lo straniero di età inferiore ai diciotto anni che giunge sul territorio spagnolo senza essere accompagnato da un adulto che ne sia responsabile, legalmente o secondo la consuetudine, nonché qualsiasi minore straniero che, una volta in Spagna, si trovi in tale situazione.

Il **quadro normativo** che disciplina la materia è complesso e comprende al contempo disposizioni relative:

- alla politica migratoria e ai diritti degli stranieri: materie che, in virtù dell'art. 149 della [Costituzione](#), rientrano nella competenza esclusiva dello Stato centrale: Legge Organica n. 4 del 2000 sui diritti e le libertà degli stranieri in Spagna e la loro integrazione sociale (LOEX)²⁹, Decreto Reale n. 557 del 2011 attuativo della citata legge organica³⁰ e Legge n. 12 del 2009 concernente il diritto di asilo e la protezione sussidiaria³¹, con la quale è stata sostituita la precedente legge del 1984 sul diritto di asilo);
- alla tutela dell'infanzia (Legge Organica n. 1 del 1996 sulla tutela giuridica del minore [LOPJM], recante modifiche al codice civile e al codice di procedura civile, come successivamente modificata³²), la cui attuazione spetta alle Comunità Autonome che, fatto salvo il quadro nazionale, possono adottare la propria politica sulla materia. Possono sussistere disparità nel trattamento dei minori stranieri non accompagnati sia tra diverse Comunità Autonome, sia tra province della medesima Comunità.

Il Protocollo quadro del 2014 sui minori stranieri accompagnati ([Protocollo Marco sobre determinadas actuaciones en relación con los Menores Extranjeros No Acompañados \(MENAS\) de 22 de julio de 2014](#)) coordina le azioni delle varie istituzioni e amministrazioni coinvolte nell'accoglienza e cura dei MNA, dalla localizzazione e identificazione dei minori alla determinazione dell'età in caso di dubbio, alla loro messa a disposizione dei servizi di protezione dell'infanzia. Sebbene non sia giuridicamente vincolante, il Protocollo rappresenta un elemento essenziale del quadro normativo vigente in Spagna.

²⁸ Art. 189 del [Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009](#).

²⁹ [Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social](#).

³⁰ [Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009](#).

³¹ [Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria](#). Si veda [qui](#) una scheda illustrativa dei contenuti della legge.

³² [Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, de modificación del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil](#).

Quadro generale dell'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati

Sono quattro i soggetti istituzionali principalmente coinvolti nella presa in carico dei MNA:

- le Comunità Autonome che, tramite i servizi di tutela dei minori, sono responsabili della loro protezione, tutela, accoglienza materiale e dell'alloggio, indipendentemente dal loro *status* fino a quando non raggiungono la maggiore età;
- l'Amministrazione generale dello Stato che, tramite i propri servizi decentrati, effettua l'esame del minore e la sua iscrizione nel Registro MENA, cura il procedimento di rimpatrio del minore laddove sia nel suo interesse superiore e può accordare lo *status* di protezione internazionale o un permesso di soggiorno;
- la Procura della Repubblica (*Ministerio fiscal*) che svolge azioni a tutela dei diritti fondamentali dei minori, segue le misure che gli enti pubblici competenti adottano per la loro tutela e interviene nei ricorsi. Partecipa alla determinazione dell'interesse superiore del minore determinandone, ove necessario, l'età, coordinando il Registro nazionale MENA e vigilando sui provvedimenti adottati dalle Comunità Autonome e dall'Amministrazione generale dello Stato;
- la polizia nazionale degli stranieri e delle frontiere a cui devono essere comunicate, contestualmente ai servizi decentrati dello Stato e alla Procura, informazioni su eventuali minori stranieri non accompagnati, affinché questi possano essere iscritti nel registro nazionale dei minori stranieri non accompagnati.

Le Comunità Autonome, competenti in materia di protezione dell'infanzia, sono responsabili dell'accoglienza e della presa in carico dei MNA.

Il **procedimento di accoglienza** è organizzato in **tre fasi**:

- una **fase di intervento** che va dall'individuazione del minore sul territorio spagnolo da parte delle forze di sicurezza o di altra pubblica autorità, alla relativa presa in carico da parte delle autorità competenti in materia di protezione dei minori. Formalmente, il decreto del Procuratore della Repubblica che fissa l'età del minore ne dispone al contempo la messa a disposizione presso i servizi di protezione all'infanzia, informandone il delegato del competente ente governativo. All'arrivo del minore, il servizio di tutela all'infanzia deve informare il minore, in modo affidabile e in una lingua comprensibile, circa il contenuto del diritto alla protezione internazionale e della procedura prevista per la presentazione della relativa domanda, nonché delle disposizioni vigenti in materia di protezione dei minori³³;
- una **fase di studio** della situazione personale del minore e delle sue circostanze socio-familiari, finalizzata a valutare la possibilità o meno del

³³ Art. 190 [Real Decreto 55 7/2011](#).

rimpatrio³⁴. La Legge Organica 4/2000 (art. 35.5) e le relative norme attuative (artt. 191 e ss. Decreto Reale 557/2011) richiedono che il competente delegato governativo valuti la possibilità di rimpatrio del minore nel suo paese di origine. In conformità con la Convenzione dei diritti del bambino, ai fini di tale valutazione deve essere data priorità allo sviluppo del minore all'interno della sua famiglia o in un ambiente vicino alle proprie tradizioni e valori. La specifica procedura di rimpatrio del minore differisce dal rimpatrio volontario o forzato e deve essere finalizzata a tutelare il **superiore interesse del minore**. A tal fine, il delegato può richiedere informazioni sulla situazione familiare del minore alla rappresentanza diplomatica del paese di origine. Durante questa fase il minore può essere accolto in un centro di accoglienza immediata o di emergenza specifica per minori stranieri, prima di essere trasferito in altro centro di protezione dall'infanzia;

- una **fase decisionale**: al termine della procedura che precede la decisione di rimpatrio, durante la quale vengono ascoltati il minore, il servizio di protezione dell'infanzia al quale è stato temporaneamente affidato e il pubblico ministero, il delegato governativo decide se il minore debba essere **rimpatriato** nel suo paese d'origine tramite il **ricongiungimento familiare** ovvero avviato ai **servizi di protezione dell'infanzia del medesimo paese**, o se debba rimanere in Spagna. Come rilevato dalla Procura Generale nei suoi rapporti, la figura del rimpatrio di MNA è di **scarsissima applicazione** in Spagna: nel 2019³⁵ sono stati rimpatriati solo 2 minori per ricongiungimento familiare (uno da Almería è stato ricongiunto alla famiglia in Algeria, l'altro da Toledo è stato ricongiunto alla famiglia in Colombia), mentre nel 2021 non vi è stato alcun rimpatrio³⁶.

Se il rimpatrio nel paese d'origine non è possibile, il minore straniero non accompagnato è considerato in situazione di abbandono (*declaración de desamparo*) e gli viene rilasciato un permesso di soggiorno rinnovabile valido per due anni, al più tardi entro 3 mesi (termine così ridotto nell'ottobre 2021 dalla riforma delle norme attuative della Legge Organica 4/2000; in precedenza il termine era di nove mesi, *cfr. oltre*) dalla relativa presa in carico da parte dei servizi di protezione dell'infanzia. Nel frattempo, l'assenza di un permesso di soggiorno non impedisce il riconoscimento e il godimento di tutti i diritti riconosciuti ai MNA in quanto minori (articolo 35.7 LO 4/2004). La legge spagnola vieta la detenzione di minori stranieri, anche se in situazione irregolare.

³⁴ Al seguente link è disponibile una descrizione dettagliata della procedura di rimpatrio: <https://www.iberley.es/revista/repatriacion-menas-procedimiento-seguir-700>

³⁵ https://www.fiscal.es/memorias/memoria2020/FISCALIA_SITE/recursos/pdf/capitulo_III/cap_III_4_7.pdf (*cfr.* p. 887).

³⁶ https://www.fiscal.es/memorias/memoria2022/FISCALIA_SITE/recursos/pdf/capitulo_III/cap_III_4_7.pdf (*cfr.* p. 729).

Modalità e criteri di valutazione dell'età di uno straniero che si dichiara minore

Ai sensi dell'art. 35.3 della citata [Legge Organica 4/2000](#) in presenza di uno straniero la cui minore età non può essere stabilita in modo certo, il Pubblico Ministero (*Ministerio fiscal*) è competente per la determinazione dell'età del supposto minore, in collaborazione con i servizi sanitari competenti. La procedura di determinazione dell'età è dettagliata nel Protocollo quadro del 2014. Le decisioni rese in merito alla maggiore o minore età dei giovani migranti presenti sul territorio spagnolo ha dato luogo ad abbondante giurisprudenza che ha avuto influenza significativa sulla definizione del quadro giuridico di riferimento.

Il Protocollo precisa che la politica sui MNA è orientata al **ricongiungimento familiare nel paese di origine o dove risiede la famiglia** o, eventualmente, al **rimpatrio** nel proprio paese quando ciò sia nell'interesse superiore del minore e nel rispetto della LOEX e del Regolamento attuativo, in considerazione del fatto che la Dichiarazione dei Diritti del Bambino delle NU del 20 novembre 1959 e la Convenzione dei Diritti del Bambino delle NU del 20 novembre 1989 stabiliscono la priorità da dare allo sviluppo del minore in seno alla sua famiglia o in un ambiente in cui le tradizioni e i valori culturali propri abbiano una presenza importante, senza pregiudizio del fatto che tutti questi fattori possono non concorrere e in tal caso il rimpatrio non sarebbe nell'interesse del minore.

L'**esame dei documenti di identità** in possesso del supposto minore costituisce la prima tappa per la determinazione dell'età di uno straniero che si dichiara minore. I passaporti e i documenti di viaggio autentici rilasciati dalle autorità straniere costituiscono titolo sufficiente per il riconoscimento della condizione di minore età (Protocollo, capitolo II). Se tali documenti di identità attestano la minore età del soggetto, non è in linea di principio possibile esigere l'effettuazione dei test medici per la determinazione dell'età. Il principio secondo cui un immigrato il cui documento di identità ne attesti la minore età non può essere sottoposto a test complementari per la determinazione dell'età senza ragionevole giustificazione è stata a più riprese riaffermata dal Tribunale Supremo.

Tuttavia, per essere considerati validi, i documenti di identità non devono:

- recare segni di falsificazione, correzione, modifiche o cancellature;
- contenere informazioni o dati in contraddizione con altri documenti pubblici emessi dal medesimo paese o di cui dispongono le competenti autorità spagnole;
- essere in contraddizione con precedenti prove mediche riguardanti l'età e la parentela del titolare del documento, prodotte su richiesta della Procura o da altra autorità giudiziaria, amministrativa o diplomatica spagnola;
- contenere informazioni in evidente contraddizione con l'aspetto fisico della persona interessata;
- contenere dati poco plausibili.

In ciascuno dei casi elencati, lo straniero è considerato privo di documenti.

In caso di **dubbio sull'età**, conformemente al quadro giuridico europeo, si applica il principio di presunzione della minore età. In base all'articolo 12.4 della citata [Legge sulla tutela giuridica del minore \(LOPJM\)](#), quando la maggiore età di una persona non può essere stabilita, si considera come minore fintanto che se ne determina l'età. A tal fine, il PM è chiamato a formulare un giudizio di proporzionalità che ponderi adeguatamente le ragioni per cui il passaporto o il documento d'identità equivalente presentato è considerato inaffidabile.

La presunzione confutabile di minore età può essere messa in discussione alle seguenti condizioni:

- l'eliminazione di ogni ragionevole dubbio, vale a dire che la maggiore età è stata dimostrata da una valutazione razionale e logica, conforme ai precetti scientifici e alle massime dell'esperienza, di tutte le prove esistenti;
- una sufficiente motivazione dell'ordinanza che dichiara la maggiore età che consenta a qualsiasi lettore di comprendere ciò che ha indotto il pubblico ministero a formulare il suo decreto, escludendo ogni arbitrario³⁷.

Accertamento medico dell'età

Nel caso più comune di stranieri presumibilmente minori rintracciati sul territorio spagnolo dalle forze di polizia e sconosciuti sino ad allora alle autorità, l'articolo 35 della [Legge Organica 4/2000](#) autorizza la Procura ad aprire un fascicolo per l'accertamento dell'età e, se necessario, a procedere all'esecuzione di esami medici qualora:

- lo **straniero è privo di documenti**. Nel diritto spagnolo è considerato privo di documenti lo straniero che non possiede un passaporto o un documento d'identità originale e autentico equivalente³⁸. Lo straniero con fotocopie del passaporto o di altro documento d'identità, documenti personali che non consentono di identificare la persona (certificato di nascita, certificato di famiglia e simili), un passaporto falso, ovvero autentico ma inaffidabile (ad esempio, mancante di corrispondenza tra il portatore e la fotografia, recante informazioni o date in contraddizione con altri documenti del soggetto) è considerato privo di documenti;
- la **minore età non può essere stabilita con certezza**. In tal caso, il dubbio riguarda il fatto che la persona abbia meno di 18 anni e non la sua precisa età anagrafica. Quando non vi sono dubbi sul fatto che lo straniero privo di documenti è minore, il Procuratore ne dispone l'ingresso immediato nel sistema di protezione e deve astenersi dall'esigere qualsiasi prova³⁹.

Se sono soddisfatte le due condizioni di cui sopra - il cittadino straniero è sprovvisto di documenti e la sua minore età non può essere stabilita con certezza -

³⁷ [Unidad de Extranjería de la Fiscalía General del Estado, Nota interna 2/2018 sobre seguimiento de los expedientes de revisión de los decretos de determinación de la edad de extranjeros indocumentados cuya minoría de edad no puede ser establecida con seguridad.](#)

³⁸ Artt. 25 e 35 LO 4/2000; art. 12.4 LOPJM e giurisprudenza Sala Primera Tribunal Supremo: SSTS Nn. 452/2014; 453/2014; 11/2015; 13/2015; 318/2015; 320/2015.

³⁹ Fiscalía General del Estado, Nota interna 2/2018, p. 6.

il PM può richiedere l'esecuzione di esami medici, secondo la procedura descritta nel capitolo V del Protocollo quadro. In base al quadro giuridico novellato nel 2015 (articolo 12.4 LOPJM), l'esecuzione di test medici per la determinazione dell'età è soggetta al principio di celerità, richiede il preventivo consenso informato della persona interessata e deve essere effettuata nel rispetto della sua dignità, senza rischi per la sua salute e non può essere applicata in modo indiscriminato. In nessun caso possono essere effettuati nudi integrali, esami genitali o altri test medici particolarmente invasivi. La persona deve essere informata sul tipo di test cui sarà sottoposta, sulla loro finalità e sulle conseguenze di un eventuale rifiuto. Se la persona rifiuta di sottoporsi a test medici in presenza di agenti di polizia, lo straniero viene condotto davanti al pubblico ministero che, dopo aver ricevuto la sua deposizione ed esaminato le circostanze del caso, può stabilire che lo straniero è maggiorenne, limitando l'applicazione della presunzione della minore età.

I test per la determinazione dell'età e le relative perizie devono essere eseguiti da medici specialisti o forensi che lavorano nei servizi sanitari pubblici. In Spagna non esiste un sistema uniforme per le procedure da seguire ai fini della determinazione dell'età: spetta, infatti, a ciascuna Comunità Autonoma stabilire quali specialisti siano responsabili della formulazione del parere e, indirettamente, quali test debbano essere eseguiti⁴⁰. Il Protocollo quadro del 2014 raccomanda comunque di seguire le linee guida sui metodi di stima dell'età dei minori stranieri non accompagnati, contenute in un documento sulle buone pratiche degli istituti di medicina legale spagnoli del 2011⁴¹.

Nel 2018 la Procura ha inoltre ribadito che, se vi sono dubbi sull'età, si raccomanda di effettuare una serie di test in ordine successivo:

- esame generale, intervista ed esame morfologico al fine di raccogliere dati identificativi concernenti lo stato di salute, le patologie e fattori di interferenza, nonché il grado di maturazione sessuale esterna di Tanner (peli del viso, delle ascelle, del pube e dei genitali esterni);
- esame radiografico dell'osso carpale della mano sinistra (atlante di Greulich e Pyle) allo scopo di identificare il grado di maturazione radiologica dei nuclei di ossificazione e la chiusura metafisaria nelle ossa della mano e del polso. Questo metodo consente di fornire un intervallo di età minima e massima. Secondo la Procura, solo se il risultato riflette un'età pari o superiore a 20 anni si può affermare che, con ogni probabilità la persona interessata ha più di diciotto anni;
- ortopantomica dentale per la valutazione della maturazione del terzo molare (dente del giudizio);
- esame radiologico o TAC dell'estremità prossimale della clavicola, al fine di quantificare la maturazione dell'epifisi prossimale della clavicola e della sua unione alla diafisi. Secondo la Procura questo esame, raccomandato dall'associazione professionale per l'accertamento medico-legale dell'età

⁴⁰ Fiscalía General del Estado, Nota interna 2/2018, p. 11.

⁴¹ [Recomendaciones sobre métodos de estimación forense de la edad de los menores extranjeros no acompañados](#), Revista Española de Medicina Legal, 2011, Vol. 37, número 1, enero-marzo, pp. 22-29.

dell'Accademia Tedesca di Medicina Legale rappresenta il sistema più affidabile. 'L'esperienza scientifica non ha descritto casi in cui una persona in cui si apprezzi una fusione ossea completa tra epifisi e metafisi con cicatrice epifisaria definibile (stadio 4) possa avere un'età inferiore a 19 anni'⁴².

Sebbene il PM non possa imporre al medico gli esami da effettuare o i metodi di valutazione da adottare, in qualità di garante dell'interesse superiore del minore, può richiedere l'esecuzione di esami complementari ad altri specialisti, i chiarimenti ritenuti opportuni sulle perizie mediche ricevute, o richiedere la collaborazione dell'Istituto di Medicina Legale.

Una volta eseguiti gli esami, la relazione medica di valutazione dell'età deve essere presentata nel più breve tempo possibile, indicare l'identità del medico responsabile e indicare chiaramente la tecnica o le tecniche utilizzate per stimare l'età. Deve, inoltre, giustificare in modo ragionato il risultato di ogni test effettuato e contenere una conclusione che stabilisca con precisione un intervallo di età minima e, se possibile, massima della persona sottoposta a perizia dell'età, che corrisponderà al margine di errore, percentuale di incertezza o deviazione standard che tale risultato può avere⁴³.

Sulla base della perizia medica, il Pubblico Ministero adotta un **decreto sulla minore o maggiore età dello straniero** privo di documenti. Se l'accertamento dell'età si basa su un intervallo di età, lo straniero è considerato minore se l'intervallo inferiore è minore di 18 anni. Il provvedimento del pubblico ministero che stabilisce l'età dello straniero minore è registrato nel Registro nazionale dei minori stranieri non accompagnati.

Come sottolineato dalla Corte Costituzionale, l'ordinanza è una **risoluzione interlocutoria**, che ha **carattere preventivo e provvisorio**⁴⁴. Pertanto, la decisione può essere riesaminata dallo stesso pubblico ministero o essere soggetta a revisione da qualsiasi giurisdizione. Nel caso di una decisione emessa in via giudiziaria, quest'ultima prevale sempre e il pubblico ministero deve, se necessario, rivedere la sua decisione.

Procedure contestate dalla società civile e dalle Nazioni Unite

I meccanismi per la determinazione dell'età dei MNA utilizzati in Spagna sono stati oggetto di critica, nel corso degli anni, da parte di ONG, del Difensore civico spagnolo (*Defensor del Pueblo*) e del Comitato delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo.

⁴² Fiscalía General del Estado, Nota interna 2/2018, p. 13.

⁴³ Protocollo quadro del 2014, p. 16: '*[El informe médico] Justificará razonadamente el resultado de cada prueba practicada y contendrá una conclusión en la que se establecerá de manera precisa una horquilla de edad mínima y, si es posible, máxima del examinado que se corresponderá con el margen de error, porcentaje de incertidumbre o desviación estándar que dicho resultado pueda tener*'.

⁴⁴ Sala Primera del Tribunal Constitucional 9/9/2013, nn. 151/2003 e 172/2013.

In particolare, ogni anno, il *Difensor del Pueblo* riceve denunce in merito alla procedura di accertamento dell'età dei giovani migranti, reiterando di volta in volta le sue preoccupazioni al riguardo. Ad esempio, nella [Relazione annuale per il 2019](#) il Difensore civico ha sottolineato, in alcune Comunità Autonome, l'inadeguatezza delle prove mediche, l'assenza di intervento medico-legale e il difetto di notifica dei decreti di determinazione dell'età, circostanza che di fatto impedisce all'interessato di impugnare la decisione. Viene citato, in particolare, il caso dell'Andalusia, dove le procedure vengono applicate solo effettuando le radiografie della mano, senza ulteriori prove e senza alcun intervento medico-legale, in contrasto con le raccomandazioni del Protocollo quadro del 2014.

Nell'ultima relazione disponibile ([Relazione annuale 2022](#), p. 36 e segg.) il Difensore civico rileva come nella sua ultima memoria annuale, la Procura Generale dello Stato (*Fiscalía General del Estado*) ritiene che l'unica soluzione ai problemi esposti sia l'adozione di una legge *ad hoc* che regoli l'accertamento dell'età, disegnando una procedura giudiziaria, nell'ambito della giurisdizione civile, che preveda tutte le garanzie di audizione e la dovuta assistenza al supposto minore.

Nel gennaio 2023, la Segreteria di Stato per la Giustizia ha informato il Difensore civico che una bozza di progetto di legge che regola la procedura di accertamento dell'età è in attesa del parere del Consiglio di Stato e della relazione del Consiglio Generale del Potere Giudiziario (organo analogo al CSM).

Nelle more che la proposta diventi legge, la giurisprudenza della Corte Suprema in materia mantiene il criterio secondo cui, se l'interessato fornisce un certificato di nascita e un passaporto non contestati, non è ragionevole ritenerlo privo di documenti, ai sensi dell'articolo 35.3 della Legge Organica 4/2000. Nonostante ciò, il Difensore civico afferma di aver ricevuto, ancora nel corso del 2022, denunce in cui si affermava che, nonostante l'esistenza di documenti di identificazione, il minore era stato considerato privo di documenti e sottoposto alla procedura di accertamento dell'età.

Quanto al Comitato ONU sui diritti del fanciullo, dopo l'adozione di decisioni simili nel 2018 e nel 2019, [il 13 ottobre 2020](#) ha giudicato contrarie alla Convenzione sui diritti dell'infanzia le modalità di determinazione dell'età dei giovani migranti non accompagnati utilizzate in Spagna in quanto irrispettose del diritto all'identità, del diritto ad essere ascoltati e del diritto alla protezione speciale dei minori privi della cerchia familiare. In tale pronuncia, il Comitato ha sottolineato che la radiografia della mano sinistra comporta un margine di errore troppo ampio (stimato in quattro anni) e ha ricordato l'importanza di garantire il diritto a un giusto processo, nonché a ricorrere in appello contro questo tipo di decisione.

L'Accoglienza e la presa in carico dei MNA

In Spagna qualsiasi persona la cui condizione di minore sia stata confermata, gode di uno *status* speciale di protezione legale (articolo 35.7 della Legge Organica 4/2000). In tale contesto, i minori stranieri non accompagnati, qualunque sia il loro status - che siano o meno richiedenti o titolari di protezione internazionale - beneficiano di un permesso di soggiorno amministrativo e di tutela, custodia o protezione provvisoria da parte di un servizio di protezione dei minori che offra loro copertura completa alle loro esigenze. Il numero di MNA che presentano richiesta d'asilo in Spagna è molto basso⁴⁵.

La presa in carico e i diritti dei minori

Qualunque sia il loro status, i minori stranieri non accompagnati presenti sul territorio spagnolo sono integrati nel sistema generale di protezione dei minori in Spagna, sia in centri specifici per minori stranieri, sia in strutture di accoglienza per minori misti e sono soggetti alle stesse misure di tutela e protezione previste dal Codice civile per i minori spagnoli. Il quadro legislativo prevede anche l'accesso automatico all'assistenza sanitaria e al sistema di istruzione. Le condizioni materiali di accoglienza e le politiche perseguite in materia di integrazione differiscono anche in modo significativo da una Comunità Autonoma all'altra.

Per quanto concerne l'**alloggio**, i MNA vengono di norma ospitati in centri per la protezione dei minori. Pur se legalmente possibile, la sistemazione presso una famiglia ospitante è soluzione raramente applicata. I centri per la tutela dei minori variano notevolmente, a seconda che:

- siano specializzati nell'accoglienza di emergenza o in quella permanente. Ad esempio, negli ultimi anni l'Andalusia ha privilegiato l'apertura di centri di accoglienza di emergenza specializzati nell'assistenza a minori stranieri. Anche la Comunità Autonoma di Madrid dispone di centri specializzati nell'accoglienza di emergenza (*residencias de primer acogida*);
- accolgano solo minori stranieri non accompagnati o anche minori spagnoli. Di fronte all'afflusso di minori stranieri non accompagnati registrato negli ultimi anni, la Comunità Autonoma di Madrid nel 2018 ha aperto nove nuovi centri specializzati (*recursos de menores extranjeros no acompañados*);
- il loro ente gestore: questi centri possono essere gestiti direttamente da enti pubblici (Comunità Autonome o Province), ovvero la loro gestione viene delegata a organizzazioni non governative o aziende private.

Negli ultimi anni, le organizzazioni non governative e il Difensore civico hanno osservato un sovrappopolamento in alcuni centri, specie in quelli delle Città

⁴⁵ I [dati](#) Eurostat evidenziano che nell'ultimo decennio il numero di richiedenti asilo considerati minori non accompagnati non ha mai superato le cento unità.

autonome di Ceuta e Melilla, ove i consistenti flussi migratori provenienti dal nord Africa rappresentano storicamente un fenomeno particolarmente evidente e problematico.

Rispetto all'**istruzione**, l'articolo 9 della Legge Organica 4/2000 sancisce il diritto e il dovere dei minori stranieri all'istruzione di base gratuita e obbligatoria, nonché il diritto di accesso all'istruzione superiore. Tale diritto comprende il conseguimento del titolo universitario corrispondente e l'accesso al sistema pubblico di borse di studio e sussidi alle stesse condizioni degli spagnoli. In generale, la scolarizzazione avviene nelle scuole del sistema di istruzione pubblica spagnola e non esistono a livello nazionale percorsi educativi specificamente progettati per i MNA oltre a quelli per i bambini stranieri in generale (corsi di lingua, corsi di integrazione, ecc.). La necessità di accedere a tali corsi è valutata dagli insegnanti sotto la supervisione della Procura della Repubblica. In alcune Comunità Autonome, taluni centri di tutela dei MNA prevedono classi specifiche per i minori stranieri, adeguate al loro livello linguistico.

Per quanto attiene all'**assistenza sanitaria**, in Spagna tutti i minori, compresi i minori stranieri non accompagnati, beneficiano del pieno accesso al sistema sanitario nazionale, alle medesime condizioni degli spagnoli⁴⁶. Sul territorio, esistono diverse iniziative e accordi con i centri sanitari per facilitare il rilascio ai MNA della tessera sanitaria (*tarjeta sanitaria*) e l'accesso alle cure. Inoltre, nel caso di minori che arrivano via mare sulla costa meridionale, la Croce Rossa spagnola effettua una visita medica (*triage*) al loro arrivo per distinguere coloro che sono in buona salute da quelli che necessitano di un esame più approfondito e di eventuali cure. Per ogni persona viene redatta una scheda individuale in cui sono riportati i dati di base e le cure ricevute.

In generale, non esiste un servizio di **assistenza legale gratuita** nei centri per minori, compresi quelli specializzati nell'accoglienza di minori stranieri non accompagnati. Del resto, la relativa rapida presa in carico da parte dei centri di protezione dell'infanzia comporta che i servizi legali gratuiti siano destinati quasi esclusivamente agli adulti presi in carico dai centri di accoglienza per stranieri.

Per quanto concerne il **lavoro**, al compimento del 16° anno di età i minori stranieri non accompagnati possono **accedere al mercato del lavoro**, previa autorizzazione amministrativa rilasciata su parere positivo dell'organo di tutela minorile (art. 36.1 LO 4/2000). I MNA lavoratori sono quindi soggetti alle stesse condizioni dei minori spagnoli lavoratori (divieto di lavoro notturno o pericoloso per la salute).

La riforma del 2021 e il regime applicabile ai minori stranieri non accompagnati presi in carico dai servizi di tutela spagnoli e nel frattempo divenuti maggiorenni

⁴⁶ Ai sensi dell'art. 3-ter della Legge n. 16 del 2003 ([Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud](#)). Il citato art. 3-ter (*Protección de la salud y atención sanitaria a las personas extranjeras que encontrándose en España no tengan su residencia legal en el territorio español*) così recita al comma 1: '1. Las personas extranjeras no registradas ni autorizadas como residentes en España tienen derecho a la protección de la salud y a la atención sanitaria en las mismas condiciones que las personas con nacionalidad española, tal y como se establece en el artículo 3.1.'.

A seguito delle modifiche introdotte nel 2021⁴⁷ al predetto Decreto Reale 557/2011, sono state varate disposizioni volte a favorire l'integrazione sociale dei **MNA già presenti sul territorio spagnolo e nel frattempo divenuti maggiorenni**⁴⁸, al fine di sanare le frequenti situazioni di **irregolarità sopravvenuta** registrate nella prassi. Il legislatore spagnolo ha inteso rimuovere gli ostacoli al rilascio dei documenti di identità ai MNA affidati a un ente pubblico di tutela e disegnare un regime di soggiorno al compimento della maggiore età diverso dal regime di soggiorno senza scopo di lucro, estendendo la durata dei permessi di soggiorno e consentendo agli ex minori non accompagnati di età compresa tra i 18 e i 23 anni costretti in una situazione di irregolarità permanente, di ottenere un permesso di lavoro.

In particolare, sono stati modificati gli articoli 196, 197 e 198 del Regolamento sugli stranieri al fine di:

- **ridurre da 9 a 3 mesi** il termine per dimostrare l'**impossibilità di rimpatrio** del minore: il competente Ufficio stranieri non dovrà più attendere che siano trascorsi nove mesi dalla presa in carico del minore da parte dei servizi di tutela per avviare le **pratiche finalizzate a fornire i documenti** ai MNA, ma le avvierà una volta trascorsi novanta giorni. L'obiettivo di tale novella è garantire l'identificazione e la documentazione *ab initio* della persona senza impedirne l'eventuale rimpatrio, ove ciò si riveli possibile all'esito delle verifiche previste dal sistema;
- **estendere la validità dei permessi riconosciuti ai MNA e degli eventuali rinnovi**. Attualmente, il permesso di soggiorno iniziale, che autorizza il titolare a lavorare a partire dai 16 anni per quelle attività che, su proposta dell'ente per la protezione dei minori, ne favoriscono l'integrazione sociale, ha una validità di due anni, mentre prima della riforma la validità era di un anno. Alla stessa stregua, la validità dell'autorizzazione rinnovata è di tre anni, fatta salva la possibilità di accedere, se ne ricorrono i requisiti, a un'autorizzazione di soggiorno di lungo termine; è prevista la prosecuzione dell'autorizzazione al raggiungimento della maggiore età.

In relazione alla nuova formulazione dell'articolo 197 del Regolamento sugli stranieri, per i minori stranieri non accompagnati già in possesso di un permesso di soggiorno che raggiungono la maggiore età è previsto il **mantenimento del permesso di soggiorno con autorizzazione al lavoro**, che può essere rinnovato

⁴⁷ [Real Decreto 903/2021, de 19 de octubre, por el que se modifica el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009, aprobado por el Real Decreto 557/2011, de 20 de abril](https://noticias.juridicas.com/actualidad/noticias/16671-real-decreto-903-2021:-aprobada-la-reforma-del-reglamento-de-extranjeria-que-favorece-la-integracion-de-menores-y-jovenes-extutelados/). Qui la portata delle modifiche recate dal RD 903/2021: <https://noticias.juridicas.com/actualidad/noticias/16671-real-decreto-903-2021:-aprobada-la-reforma-del-reglamento-de-extranjeria-que-favorece-la-integracion-de-menores-y-jovenes-extutelados/>

⁴⁸ La definizione in uso in tal caso di 'Giovane Immigrato Ex tutelato' (*JIEX: Joven Inmigrante Extutelado/a*) si riferisce in modo specifico al minore straniero non accompagnato che ha vissuto in Spagna nell'ambito del relativo sistema di protezione e che nelle more di tale tutela ha compiuto la maggiore età.

se sono soddisfatti i requisiti previsti dalla legge (mezzi economici sufficienti al proprio sostentamento; verifica dei precedenti penali, valutazione delle relazioni sul raggiungimento degli obiettivi educativi o di inclusione socio-lavorativa del programma, sia che questo sia stato completato sia che sia in corso). Per quanto concerne i mezzi di sostentamento, il parametro di riferimento è stato rivalutato al ribasso, divenendo l'importo massimo del **Reddito Minimo Vitale** che un nucleo familiare composto da una sola persona avrebbe diritto a ricevere (**470 euro al mese**); è consentito valutare le entrate provenienti da **redditi da lavoro o dal sistema sociale**.

Il nuovo articolo 198 mira invece a consentire ai **MNA privi di permesso di soggiorno che nel frattempo raggiungono la maggiore età**, di ottenere i documenti necessari a rimanere sul territorio nazionale. In tal senso, i minori sotto tutela, custodia, protezione o cura provvisoria da parte di un servizio di protezione che raggiungono i 18 anni senza aver precedentemente ottenuto un permesso di soggiorno, perché rifiutato in quanto non in possesso dei requisiti all'epoca, possono richiedere un **permesso di soggiorno temporaneo per circostanze eccezionali** quando soddisfano le condizioni per il rilascio del nuovo permesso. A tal fine, devono aver partecipato alle azioni di formazione e alle attività programmate da tale ente per favorirne l'integrazione sociale. Devono inoltre disporre di mezzi finanziari sufficienti per mantenersi e non devono avere precedenti penali in Spagna o nei precedenti paesi di residenza. La domanda deve essere presentata entro i 60 giorni precedenti il compimento della maggiore età ovvero entro i 90 giorni successivi; il termine può essere sospeso quando vi siano cause indipendenti dalla volontà del richiedente.

Infine, per i **giovani privi di documenti e di età compresa tra i 18 e i 23 anni** è stata predisposta una procedura che consente loro di accedere al permesso previsto per i minori che raggiungono la maggiore età senza documenti, al fine di evitare che diventino irregolari e si generino situazioni di esclusione sociale.

In generale, viene rafforzato il trattamento di tutte le **procedure tramite terzi**, consentendo questa opzione a condizione che la rappresentanza sia debitamente accreditata, ad esempio da un notaio. Inoltre, si promuove l'uso di **uffici elettronici specifici**, che diventano il mezzo prioritario di presentazione, lasciando il Registro elettronico generale per i casi in cui quelli specifici non siano disponibili.